



LE FRACTIONNEMENT DU REVENU DE PENSION : FONCTIONNEMENT, ENJEUX ET PISTES DE RÉFLEXION

Cahier de recherche 2019/02

CAROLE VINCENT
SUZIE ST-CERNY
LUC GODBOUT

15 FÉVRIER 2019

REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Au Québec, les lieux communs et officiels où praticiens, cadres de l'État et chercheurs peuvent échanger sur les nouveaux défis touchant la fiscalité et les finances publiques sont rares. De plus, la recherche dans ces domaines est généralement de nature unidisciplinaire et néglige parfois l'aspect multidisciplinaire des relations entre l'État et ses contribuables. La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques tire sa raison d'être de ces deux réalités. La mission principale de la Chaire est de stimuler la recherche et la formation interdisciplinaires par le regroupement de professeurs et de chercheurs intéressés par la politique économique de la fiscalité.

Pour plus de détails sur la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>.

Carole Vincent est économiste et collabore à titre de professionnelle de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Suzie St-Cerny est professionnelle de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Luc Godbout est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude.

Les auteurs tiennent à remercier Chantal Amiot, chargée de cours à forfait, et **Luce Samoisette**, professeure, toutes deux enseignantes en fiscalité à l'école de gestion de l'Université de Sherbrooke, ainsi que **Julie St-Cerny-Gosselin**, professionnelle de recherche à la Chaire. Leur contribution et leurs commentaires ont été essentiels à la réalisation de ce cahier.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Téléphone : 819 821-8000, poste 63220

Courriel : cftp.eg@USherbrooke.ca

RÉSUMÉ

Le fractionnement du revenu de pension a été introduit en 2007 par le gouvernement fédéral. Cette mesure, qui élargit l'unité d'imposition au couple dont un des membres a des revenus de pension, est un changement important dans la manière d'imposer les revenus de pension.

Plus de dix ans après sa mise en place, le présent cahier de recherche vise à faire le point sur cette mesure.

L'analyse explique la mesure en débutant par ses contours, en passant par ses nombreuses interactions avec d'autres mesures et en terminant par une illustration chiffrée à l'aide d'un cas type. Le fractionnement du revenu de pension est, comme plusieurs éléments de la fiscalité, relativement simple dans son principe, mais cette mesure se complexifie par ses interactions et par le fait qu'il s'agit d'un transfert fictif de revenus de pension, les revenus de pension n'étant pas transférés réellement, mais d'un transfert réel de la charge fiscale.

Une fois cela fait, un portrait statistique expose son utilisation au Canada et au Québec ainsi que son coût pour les gouvernements.

Dans la présente analyse, les auteurs ont voulu tâter le pouls des utilisateurs de la mesure. Son existence est-elle connue ? Est-elle bien comprise par ceux qui y ont droit ? Ses nombreux effets sont-ils bien expliqués ? Pour connaître les réponses à ces questions, diverses actions ont été entreprises à l'hiver et au printemps 2018 : sondages, discussions et enquêtes, tant auprès de contribuables que de professionnels en fiscalité. Les résultats indiquent notamment que la mesure est connue et que dans son ensemble elle est assez bien comprise.

Enfin, les auteurs présentent des suggestions de modifications ou améliorations du fractionnement du revenu de pension : ils proposent donc le maintien de la mesure tout en ciblant mieux son fonctionnement et sa générosité.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
1. Le fractionnement du revenu de pension.....	8
1.1 La mise en place	8
1.2 Le fractionnement des revenus : le couple comme unité d'imposition	9
1.3 Détails du fractionnement et interactions avec d'autres mesures fiscales.....	12
1.4 Responsabilité solidaire des conjoints.....	14
1.5 Illustration de la mécanique du fractionnement au moyen de cas types	14
2. Portrait statistique du recours au fractionnement du revenu de pension	17
2.1 Évolution du coût annuel du fractionnement du revenu de pension.....	17
2.2 Recours au fractionnement	18
3. Expériences du fractionnement du revenu de pension chez les retraités	23
3.1 Diagnostic des outils et services à la disposition des personnes retraitées	23
3.2 Connaissances et expériences des personnes visées par le fractionnement	30
4. Options de politiques.....	38
4.1 Resserrement de certains critères	38
4.2 Transformer la mesure existante en un crédit d'impôt.....	42
4.3 Changement administratif	43
Conclusion	44

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 :	Illustration de l'optimisation du fractionnement pour un couple.....	15
Tableau 2 :	Avantages financiers découlant du fractionnement de revenus de pension.....	16
Tableau 3 :	Dépenses fiscales fédérales liées au fractionnement du revenu de pension.....	17
Tableau 4 :	Dépenses fiscales du Québec – Fractionnement du revenu de retraite	18
Tableau 5 :	Recours au mécanisme de fractionnement du revenu de pension, Canada.....	18
Tableau 6 :	Recours au mécanisme de fractionnement du revenu de pension, Québec	19
Tableau 7 :	Recours au mécanisme de fractionnement du revenu de pension selon la province	20
Tableau 8 :	Recours au mécanisme de fractionnement du revenu de pension selon le sexe, Canada	21
Tableau 9 :	Recours au mécanisme de fractionnement du revenu de pension par groupe d'âge, Canada.....	22
Tableau 10 :	Sondage auprès des CPA – Approche générale des CPA avec leurs clients	24
Tableau 11 :	Sondage auprès des CPA – Explications des conséquences financières et fiscales.....	25
Tableau 12 :	Sondage auprès des CPA – Perceptions des connaissances de leurs clients.....	26
Tableau 13 :	Montant fractionné et économies d'impôts découlant du fractionnement selon les bureaux de préparation de déclarations de revenus	28
Tableau 14 :	Principales caractéristiques sociodémographiques de l'échantillon utilisé (Crop)	31
Tableau 15 :	Caractéristiques principales des 364 répondants qui ont complété le sondage (FADOQ)	34
Tableau 16 :	Sondage auprès de personnes retraitées – Approche par rapport à la fiscalité	35
Tableau 17 :	Sondage auprès de personnes retraitées – Connaissance et utilisation de mesures fiscales.....	36
Tableau 18 :	Effet sur les revenus des gouvernements de limiter le fractionnement du revenu de pension aux personnes âgées de 65 ans et plus.....	40
Tableau 19 :	Montant moyen déduit en vertu du fractionnement du revenu de pension et revenu total moyen par groupe de montants déduits, Déclaration fédérale, Canada	41
Tableau 20 :	Effet sur les revenus des gouvernements de limiter à 50 000 \$ le montant de revenus de pension admissible au fractionnement du revenu de pension.....	41
Tableau 21 :	Effet combiné des deux resserrements de critère pour être admissible au fractionnement du revenu de pension	41
Tableau 22 :	Effet du fractionnement du revenu de pension sur le coût du crédit pour revenu de pension	43

LISTE DES FIGURES

Figure 1 :	« Savez-vous qu'une portion du revenu de pension qu'une personne reçoit peut être transférée à son conjoint ou sa conjointe afin de diminuer l'impôt total du couple ? »	31
Figure 2 :	« Vous êtes-vous déjà prévalu de cette disposition fiscale ? »	32
Figure 3 :	Traitement des soldes dus et des remboursements par les couples	32

MISE EN CONTEXTE

En 2007, le gouvernement fédéral a introduit le fractionnement du revenu de pension entre conjoints. Le mécanisme de fractionnement du revenu de pension permet à une personne de déduire, dans le calcul de son revenu imposable, un montant n'excédant pas 50 pour cent de l'ensemble de ses revenus de retraite admissibles. En contrepartie, le montant ainsi déduit est inclus dans le calcul du revenu de son conjoint. Il est bon de préciser d'entrée de jeu qu'il s'agit uniquement d'un fractionnement fictif du revenu sous l'angle de la production des déclarations fiscales, car le revenu de pension n'a pas besoin d'être réellement transféré entre les conjoints admissibles.

Il s'agissait d'un changement majeur dans la manière d'imposer les revenus de retraite. Malgré cela, cette annonce s'est faite à l'extérieur du processus du discours budgétaire habituel ayant lieu à l'hiver de chaque année. La mesure a été mise en œuvre à la suite d'une déclaration ministérielle en octobre 2006. À l'exception du Québec, les provinces, en vertu des accords de perception fiscale, doivent utiliser la définition fédérale du revenu imposable. Donc, elles n'ont pas eu le choix de s'harmoniser ou non. Puis, le Québec a emboîté le pas en permettant le fractionnement.

Le fractionnement du revenu de pension permet de transférer des revenus imposables au conjoint dont le taux marginal d'imposition est plus faible. Aussi, le fractionnement a d'autres répercussions fiscales, notamment sur le calcul de certains crédits d'impôt ou encore sur les montants de prestations de la Sécurité de la vieillesse.

Les interrelations entre les diverses mesures fiscales sont souvent complexes et il peut être difficile pour les contribuables d'en apprécier toutes les nuances et de bien comprendre les impacts réels sur la charge fiscale de chacun des conjoints. Le fractionnement du revenu peut être très profitable en permettant de réduire les impôts à payer par le couple. Toutefois, ses incidences sur d'autres éléments, comme les crédits d'impôt, les prestations sociales ou encore le partage des ressources au sein des couples peuvent être mal comprises.

Un peu plus de dix ans après sa mise en place, quel bilan peut-on faire du fractionnement du revenu de pension ? Après avoir présenté les détails de la mise en œuvre initiale du fractionnement puis expliqué son fonctionnement, un portrait statistique des particuliers qui choisissent de se prévaloir du mécanisme de fractionnement est tracé.

Puis, la question est abordée sous l'angle de la littérature fiscale en examinant dans quelle mesure les personnes visées par le fractionnement du revenu sont bien servies par les outils mis à leur disposition pour en apprécier toutes les subtilités et faire des choix éclairés. Les outils examinés sont des logiciels utilisés pour la production des déclarations de revenus au Québec, mais aussi les services fournis par les professionnels de l'impôt. L'analyse présente également des résultats de sondages réalisés auprès des professionnels des impôts et auprès de retraités et préretraités visés par la mesure. Enfin, des éléments de politiques pour modifier certains aspects de la mesure afin de mieux cibler son fonctionnement et sa générosité tout en lui permettant de continuer à atteindre ses objectifs sont proposés.

1. LE FRACTIONNEMENT DU REVENU DE PENSION

Les particuliers qui touchent un revenu donnant droit au crédit d'impôt pour revenu de pension peuvent attribuer, aux fins de l'impôt sur le revenu, jusqu'à la moitié de ce revenu de pension à leur conjoint, pour autant que chacun des deux conjoints réside au Canada. Compte tenu de la progressivité du barème d'imposition, et dans la mesure où les conjoints ont des revenus imposables plutôt inégaux, il devient avantageux, du point de vue du couple, de demander une déduction en vertu du fractionnement des revenus de pension¹.

De manière générale, pour tirer profit du fractionnement, un des conjoints doit avoir des revenus suffisamment élevés pour que le montant transféré soit soumis à un taux marginal d'imposition inférieur à celui qui se serait appliqué avant fractionnement. Ainsi, le couple paie conjointement moins d'impôt si le conjoint réputé recevoir le montant transféré fait face à un taux d'impôt plus faible que l'autre conjoint, en raison de revenus inférieurs et de la progressivité de l'impôt. La réduction d'impôt qui en découle est particulièrement importante lorsque le fractionnement permet de changer de tranche d'imposition. Il peut y avoir d'autres avantages au fractionnement découlant de l'interaction avec d'autres mesures notamment le crédit d'impôt pour revenu de pension ou le mécanisme de remboursement de la pension de sécurité de la vieillesse (PSV). Règle générale, le fractionnement du revenu confère très peu d'avantages aux conjoints dont les revenus imposables sont à peu près égaux. Et, bien sûr, seulement les personnes vivant en couple peuvent s'en prévaloir.

Contrairement au mécanisme de division entre conjoints des rentes du Régime des rentes du Québec ou du Régime de pension du Canada, le fractionnement du revenu de pension prévu par le système d'imposition n'implique pas un transfert *réel* d'argent entre les conjoints. Or, les conséquences pour la charge fiscale de la personne qui reçoit le transfert sont, dans la plupart des cas, bien réelles.

1.1 La mise en place

Le fractionnement du revenu de pension était l'un des quatre volets du *Plan d'équité fiscale* annoncé par le gouvernement fédéral en octobre 2006. La partie centrale du Plan d'équité fiscale visait alors à uniformiser le traitement fiscal dont font l'objet les sociétés et les fiducies de revenu – aussi appelées entités intermédiaires. Le gouvernement fédéral voulait alors régler le *déséquilibre fiscal* créé par les entités intermédiaires, et s'attaquait au problème en modifiant le régime fiscal des entités intermédiaires et de leurs investisseurs, et en réduisant le taux général d'impôt sur le revenu des sociétés.

Le gouvernement reconnaissait, subsidiairement, que les retraités et les aînés pouvaient avoir fait, au fil des ans, des choix d'investissement qui les rendaient bénéficiaires de prestations provenant de fiducies de revenus, et donc qu'ils pourraient être pénalisés par ces nouvelles règles et voir leur charge fiscale

¹ Un régime d'impôt progressif signifie que le taux effectif d'impôt payé par un contribuable croît en fonction de son revenu : les contribuables à revenus plus élevés supportent un fardeau fiscal proportionnellement plus important que celui des contribuables moins nantis.

augmenter². C'est donc dans un contexte visant à uniformiser le traitement fiscal entre les sociétés et les fiduciaires de revenus que le fractionnement du revenu de pension a vu le jour.

Deux mesures d'allégement fiscal à l'intention des pensionnés et aînés ont été annoncées le 31 octobre 2006 : une bonification du crédit d'impôt en raison de l'âge, rétroactive à l'année 2006, et la possibilité de fractionner les revenus de pension entre conjoints à partir de 2007.

Aux yeux du ministre, ces deux mesures permettaient aux pensionnés « de conserver une plus grosse part de leur revenu pendant leur retraite qu'auparavant. » Elles s'ajoutaient à celle introduite dans le budget fédéral de 2006 et qui consistait à doubler le montant du revenu de pension donnant droit au crédit d'impôt pour revenu de pension.

1.2 Le fractionnement des revenus : le couple comme unité d'imposition

L'impôt des particuliers au Canada est essentiellement basé sur l'individu. Sauf pour certaines mesures sociofiscales³, les principaux paramètres de l'impôt s'appliquent au revenu individuel du contribuable, indépendamment du fait qu'il ait un conjoint ou non. Pour certains, un régime fiscal basé sur l'individu favorise les familles à deux revenus au détriment des familles où un seul des deux conjoints gagne l'ensemble des revenus. Ceux-ci trouvent inéquitable le fait que des familles gagnant le même revenu au total ne font pas face à la même charge fiscale, du fait de la progressivité du barème d'imposition. En effet, pour un revenu familial donné, les familles où un conjoint gagne plus que l'autre, peuvent être imposées à un taux plus élevé que les familles où deux partenaires gagnent le même revenu familial, mais réparti uniformément entre les deux.

Le débat autour de cette question n'est pas nouveau. Déjà dans les années 1960 et 1970, l'imposition commune des couples mariés était un enjeu important. Le fractionnement du revenu de pension, bien qu'introduit en 2007, s'inscrit parfaitement dans cette notion du couple comme unité d'imposition.

Pour certains, le fractionnement du revenu de pension constitue une manière de rétablir une plus grande équité dans les revenus des couples de retraités. Le principe d'équité horizontale était au centre des représentations qu'ont mené au milieu des années 2000 des groupes et associations de retraités ou préretraités comme le Canadian Activists for Pension Splitting, le Canada's Association for the 50-plus et le Commun Front for Pension Splitting (ou Common Front for Retirement Security).⁴ Pour le Réseau FADOQ, « le partage des pensions vient accorder une reconnaissance au travail invisible, mais essentiel accompli par de nombreuses femmes qui sont restées à la maison pour prendre soin de leurs enfants et ainsi contribuer à l'avenir de la société⁵. » Selon ceux qui militaient pour son introduction, le fractionnement du revenu de pension corrige une iniquité du régime fiscal lié au fait que le fractionnement est permis pour les contribuables qui reçoivent des rentes du Régime des rentes du Québec ou du Régime de pension du Canada et qu'une certaine forme de fractionnement est possible par

² Déclaration de l'honorable Jim Flaherty, ministre des Finances, 31 octobre 2006, en ligne : https://www.fin.gc.ca/N06/06-061_1-FRA.ASP.

³ Par exemple, les montants accordés pour le crédit d'impôt pour la taxe sur les produits et services (TPS) varient en fonction du revenu familial.

⁴ Ces groupes étaient très impliqués dans ce dossier au milieu des années 2000, mais ne semblent plus actifs aujourd'hui.

⁵ En ligne : <https://www.leleopard.com/communiqué-24222.html>

la contribution au Régime enregistré d'épargne-retraite de son conjoint. Les personnes qui tirent principalement leurs revenus de retraite d'un régime de pension de l'employeur étaient, selon ce groupe, désavantagées. Cet argument d'équité horizontale est d'ailleurs appuyé par Jonathan Rhys Kesselman dans un article qui est, par ailleurs, largement critique d'une extension du fractionnement à d'autres types de revenus et notamment aux revenus d'emploi au sein des familles⁶.

Toutefois, ces arguments sont largement réfutés par Frances Woolley pour qui les critères d'équité et d'efficacité ne peuvent être légitimement invoqués pour appuyer le fractionnement du revenu de pension⁷. Pour elle, le fait que le fractionnement du revenu de pension n'exige pas un transfert *réel* d'argent entre les conjoints est une sérieuse préoccupation puisqu'il impose une augmentation de charge fiscale pour le conjoint qui a le revenu le plus faible — le plus souvent des femmes.

La question du couple comme unité d'imposition a refait surface lors de l'élection fédérale de 2011 alors que le parti conservateur promettait la mise en place d'une forme de fractionnement du revenu entre conjoints ayant des enfants. En 2012, des chercheurs de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques ont évalué les incidences de la mise en œuvre de la mesure proposée alors par les Conservateurs, en examinant notamment la répartition des gains selon les quintiles de revenus des familles et aussi selon la province. En se basant sur les données de 2008, les auteurs estimaient que les économies réalisées par les familles auraient été davantage concentrées dans les provinces ayant un modèle familial plus traditionnel, comme l'Alberta, comparativement au Québec où les deux conjoints des familles avec enfants participent dans une forte proportion au marché du travail et où les écarts de revenus entre les conjoints sont moins importants⁸.

Des chercheurs de l'Université de Calgary examinaient cette promesse dans une étude publiée en 2013⁹. Avec le titre « *No More Second-Class Taxpayers: How Income Splitting Can Bring Fairness to Canada's Single-Income Families* », leur point de vue sur la question est non équivoque. Pour eux, le fractionnement du revenu entre conjoints ayant des enfants serait, sans aucun doute, une amélioration par rapport au système actuel. Le Centre canadien de politiques alternatives défend un tout autre point de vue dans « *Income Splitting in Canada: Inequality by Design*¹⁰ ». Ici, les auteurs dénoncent le fait que cette mesure est « un cadeau pour les familles canadiennes les plus riches, autrement dit celles qui n'en ont pas besoin. »

Introduite en 2014 sous le vocable « baisse d'impôt pour les familles », la mesure fiscale se rapprochait d'un fractionnement du revenu permettant à deux conjoints ayant au moins un enfant de moins de 18 ans

⁶ Jonathan Rhys Kesselman (2008). « Income Splitting and Joint Taxation of Couples: What Fair? », *Choices*, Vol. 14, no 1, Institut de recherche en politiques publiques. Voir aussi Laurin, A. et J. R. Kesselman (2011), « Income Splitting for Two-Parent Families: Who Gains, Who Doesn't, and at What Cost? », *Commentary* No 335, C.D. Howe Institute.

⁷ Woolley, F. (2007). « Policy Forum: Liability Without Control – The Curious Case of Income Splitting », *Revue fiscale canadienne*, Vol. 55, No 3, pp.603-625.

⁸ Godbout, L., S. St-Cerny et M. Robert-Angers (2012). « À qui profitera la promesse fédérale de rendre possible le fractionnement du revenu familial ? » *Revue de planification fiscale et financière*, Vol. 32, No 3, pp.593-620.

⁹ Krzepkowski, M. et J. Mintz. (2013). « No More Second Second-Class Taxpayers: how income splitting can bring fairness to Canada's single income families », *School of Public Policy Research Papers*, Vol. 6, No. 15, University of Calgary.

¹⁰ Macdonald, D. (2014). « Income splitting in Canada: Inequality by Design », Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, en ligne: <www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2014/01/Income_Splitting_in_Canada.pdf>.

de bénéficier d'une économie d'impôt comme s'il y avait eu un transfert d'une partie du revenu de celui qui gagne le plus vers celui qui gagne le moins pour réduire leur fardeau fiscal. La mesure était présentée par le gouvernement de Stephen Harper comme une occasion pour les ménages canadiens avec enfants mineurs d'alléger leur fardeau fiscal. Avec leur premier budget en 2016, les libéraux de Justin Trudeau abolissaient le fractionnement du revenu pour les familles. L'abolition de cette mesure permettait de financer en partie la nouvelle Allocation aux enfants.

Au fil des ans, bien que le système d'imposition reste basé sur l'individu, la notion d'une prise en compte de la situation familiale s'est progressivement glissée dans les paramètres d'admissibilité à certaines mesures fiscales. Aujourd'hui, plusieurs dispositions tiennent compte de la situation familiale et du revenu du ménage. C'est le cas de crédits d'impôt remboursables comme celui pour la taxe sur les produits et services (TPS), l'Allocation canadienne pour les travailleurs et de l'Allocation canadienne pour enfants du gouvernement fédéral. Au Québec, les montants admissibles pour le Crédit pour solidarité, la Prime au travail, le crédit pour frais de garde d'enfants, le Soutien aux enfants et le crédit pour maintien à domicile des personnes âgées sont calculés en fonction de la situation familiale et du revenu du ménage.

D'autres exemples comme les crédits non remboursables pour frais médicaux et pour dons à des organismes de bienfaisance peuvent être combinés au sein d'une famille. Il y a généralement un avantage fiscal à le faire. Les conjoints auront donc tendance à se partager certains crédits de sorte que, conjointement, ils puissent minimiser les impôts à payer.

D'autres dispositions renvoient encore plus directement à la notion du couple comme unité d'imposition. Les dispositions relatives aux déductions pour cotisations versées au Régime enregistré d'épargne-retraite (REER) de son conjoint en sont un exemple.

Dans deux études récentes, Derek Messacar de Statistique Canada examine la façon dont les travailleurs plus âgés réagissent aux changements dans le régime fiscal, que ce soit dans leurs décisions d'offre de travail ou par rapport aux dispositions fiscales qu'ils choisissent d'utiliser¹¹. À partir de données administratives longitudinales, les travaux montrent que les réactions aux changements de taux d'imposition seront différentes selon que les personnes vivent en couple ou non, suggérant que les deux membres du couple agissent comme une seule unité d'imposition.

De façon générale, les résultats empiriques des analyses de Messacar suggèrent que les travailleurs plus âgés ne modifient pas leur offre de travail de façon importante lorsqu'ils anticipent des variations de leurs taux marginaux d'imposition. Par contre, ceux qui vivent en couple sont conscients des variations de leur fardeau fiscal qui découlent du recours aux stratégies de planification fiscale qui s'offrent à eux, comme le fractionnement du revenu de pension. Le fractionnement pourrait donc inciter les travailleurs plus âgés à réduire leurs heures travaillées. Cette question n'est pas banale dans un contexte de vieillissement démographique et de faible croissance ou de décroissance du bassin de travailleurs potentiels.

¹¹ Derek Messacar (2017) *Incidence de la variation des taux d'imposition chez les travailleurs plus âgés sur le revenu de travail au sein du ménage*, Direction des études analytiques : documents de recherche, Statistique Canada et Derek Messacar (2018) *Comportement sur le marché et réactions de planification fiscale quant à l'incidence des variations des taux marginaux d'imposition sur le revenu*, Direction des études analytiques : documents de recherche, Statistique Canada, en ligne : < <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/daily-quotidien/181119/dq181119c-fra.pdf?st=oPLxgo2V> >.

1.3 Détails du fractionnement et interactions avec d'autres mesures fiscales

Le fractionnement du revenu de pension s'adresse aux particuliers qui reçoivent un revenu de pension admissible. Ceux-ci peuvent attribuer à leur conjoint, aux fins de l'impôt sur le revenu, jusqu'à 50 % de leurs revenus de pension admissibles.

Le fractionnement du revenu de pension est un choix que les conjoints font au moment de produire leurs déclarations de revenus. Les deux conjoints doivent y consentir à l'aide d'un formulaire prescrit. L'application du mécanisme de fractionnement dans chacune des deux déclarations de revenus ne porte que sur une année à la fois et le pourcentage du revenu fractionné peut varier d'une année à l'autre. Le montant de pension transféré d'un conjoint à l'autre en vertu du fractionnement peut être différent dans la déclaration fédérale et dans celle du Québec.

En ce qui concerne la déclaration fédérale, la définition précise du revenu donnant droit au crédit de pension, et donc au fractionnement du revenu de pension, est différente selon l'âge du conjoint qui transfère une partie de son revenu, c'est-à-dire du conjoint qui est l'auteur de l'attribution. Pour les personnes de moins de 65 ans, le revenu de pension admissible au fractionnement se limite à certains types de revenus de régimes enregistrés, comme les paiements de rente viagère prévue par un régime de pension agréé, et certains autres paiements reçus par suite du décès de leur conjoint.

Pour les personnes âgées de 65 ans ou plus, le revenu admissible comprend les paiements de rente viagère prévus par un régime de retraite, un fonds enregistré de revenu de retraite (FEER), un fonds de revenu viager (FRV) ou un régime de pension agréé ; les prestations d'un régime de participation différée aux bénéfices (RPDB) ; les paiements d'une rente viagère établie en vertu d'un Régime enregistré d'épargne-retraite (REER) ou d'un compte de retraite immobilisé (CRI). Depuis 2013, le revenu tiré d'une convention de retraite peut également être fractionné pour les personnes de 65 et plus, sous réserve de conditions particulières.

Les prestations publiques de retraite sont expressément exclues de la notion de « revenu de pension » autant au titre du crédit pour revenu de pension que du fractionnement du revenu de pension. Il s'agit ici des montants reçus de la pension de sécurité de la vieillesse (PSV), de l'allocation au conjoint, du supplément de revenu garanti (SRG) ou d'une rente de retraite reçue en vertu de la Loi sur le régime de rentes du Québec (RRQ) ou du Régime de pensions du Canada (RPC).

Aux fins du fractionnement du revenu de pension dans la déclaration québécoise, les types de revenus de pension admissibles sont les mêmes qu'au fédéral, mais une condition s'ajoute : l'auteur du fractionnement doit avoir atteint l'âge de 65 ans avant la fin de l'année au cours de laquelle des revenus de retraite admissibles ont été reçus¹².

Le fractionnement du revenu de pension interagit avec d'autres mesures fiscales pouvant toucher les deux conjoints. Par exemple, le **crédit d'impôt pour revenu de pension** est un crédit d'impôt non remboursable qui accorde un allègement fiscal aux contribuables qui reçoivent un revenu de pension admissible. Au fédéral, la valeur du crédit est obtenue en appliquant le taux de la première tranche du barème

¹² Cette condition s'est ajoutée en 2014.

d'imposition (15 % moins l'abattement spécial au Québec) à la première tranche de 2 000 \$ de revenu de pension admissible.

Si un des conjoints ne pouvait avoir droit au crédit d'impôt pour revenu de pension, le fractionnement du revenu de pension, impliquant qu'il déclare maintenant un revenu de pension, lui permet de bénéficier du crédit d'impôt. Autrement dit, puisque le revenu de pension admissible attribué au conjoint conserve son caractère, certains couples peuvent recevoir un deuxième crédit pour revenu de pension alors que sans le fractionnement du revenu, un seul des conjoints pouvait le demander.

Le **montant en raison de l'âge** est un crédit d'impôt non remboursable que les personnes de 65 ans ou plus peuvent réclamer dans leur déclaration de revenus fédérale. Au fédéral, le montant est déterminé en fonction du revenu net de l'individu. La valeur du crédit est maximale lorsque le revenu net est de 36 430 \$ ou moins (en 2017¹³) et est progressivement réduit pour atteindre zéro lorsque le revenu net excède 84 597 \$. Puisque le revenu de pension attribué réduit le revenu net du conjoint qui voit son revenu de pension fractionné, son montant en raison de l'âge pourrait augmenter à la suite du fractionnement. Inversement, l'autre conjoint, en recevant un revenu de pension attribué, voit augmenter son revenu net, et donc, son montant en raison de l'âge pourrait varier à la suite du fractionnement. Au Québec, le montant est réductible aussi, mais en fonction du revenu familial. Dans ce cas, le fractionnement n'a pas d'effet.

Le fractionnement du revenu affecte aussi le calcul du **crédit fédéral pour époux ou conjoint de fait**. La valeur du crédit s'obtient en appliquant le taux de la première tranche du barème d'imposition (15 % moins l'abattement spécial au Québec) au montant du crédit (11 635 \$ en 2017). Le montant du crédit est réductible en fonction du revenu net de l'époux ou conjoint de fait. Puisque le revenu de pension attribué au conjoint dont le revenu est moins élevé fait augmenter le revenu net de ce dernier, le montant de crédit pour conjoint réclamé par le conjoint dont le revenu est plus élevé pourra diminuer ou même être réduit à zéro à la suite du fractionnement. Toutefois, le crédit pour conjoint et le crédit de base ayant la même valeur, le fractionnement du revenu de pension est sans effet sur la charge fiscale du couple en regard à ces crédits, car le conjoint qui « reçoit » le montant de pension transféré utilisera son crédit de base.

Le fractionnement du revenu de pension permet non seulement de réduire la charge fiscale des couples, mais permet aussi, dans certains cas, d'accroître les montants de transferts gouvernementaux. En effet, tout Canadien âgé de 65 ans ou plus reçoit habituellement la **pension de sécurité de vieillesse (PSV)**. Lorsque le revenu net de l'individu atteint un certain seuil (75 910 \$ en 2017), les prestations de PSV sont réduites de 15 % de tout revenu excédant ce seuil¹⁴. Or, comme le mécanisme du fractionnement pour le conjoint qui voit son revenu de pension fractionné réduit son revenu net, il peut survenir dans certaines situations une réduction ou même l'élimination du remboursement de la PSV. Inversement, l'augmentation du revenu qui découle du revenu de pension attribué à l'autre conjoint pourrait dorénavant faire perdre une partie, une partie plus grande ou entière de sa PSV si le revenu de pension

¹³ Les paramètres indiqués sont ceux de l'année d'imposition 2017 pour faire le lien avec les exemples de calculs qui ont été faits pour l'année d'imposition 2017.

¹⁴ Les prestations deviennent nulles lorsque le revenu atteint 121 843 \$ (en 2017).

attribué a pour effet de faire dépasser le seuil de 75 910 \$. Mais comme le fractionnement du revenu de pension reste un choix, si une telle situation survenait, et que les ménages pensionnés décidaient de fractionner les revenus de pension, c'est qu'il resterait avantageux de faire le choix malgré tout.

1.4 Responsabilité solidaire des conjoints

Le fractionnement du revenu de pension se fait au moment de la production des déclarations de revenus. En effet, contrairement au fractionnement des rentes du RRQ qui sont réelles, c'est-à-dire que les fonds sont réellement versés en fonction d'un fractionnement permis et demandé par les membres du couple, le fractionnement du revenu de pension dans l'impôt ne demande pas de réel transfert de fonds d'un conjoint à l'autre. Toutefois, la personne qui a inscrit dans ses revenus un montant en vertu du fractionnement du revenu de pension verra sa charge fiscale s'accroître réellement. Or, il convient de souligner que les lois fiscales stipulent une responsabilité solidaire des conjoints à l'égard des impôts à payer sur le montant de pension fractionné :

« Le pensionné et le cessionnaire — ces termes s'entendant au sens de l'article 60.03 — qui font le choix conjoint prévu à cet article relativement à un montant de pension fractionné, au sens du même article, pour une année d'imposition sont solidairement responsables du paiement de l'impôt à payer par le cessionnaire en vertu de la présente partie pour l'année, dans la mesure où cet impôt est supérieur à ce qu'il aurait été si aucune somme n'avait été ajoutée par l'effet de l'alinéa 56 (1) a.2) dans le calcul du revenu du cessionnaire en vertu de la présente partie pour l'année¹⁵. »

Les mêmes règles s'appliquent pour l'impôt du Québec :

« Lorsqu'un particulier aura inclus, dans le calcul de son revenu pour une année d'imposition donnée, un montant attribué en raison du mécanisme de fractionnement des revenus de retraite, l'auteur de l'attribution de ce montant sera solidairement tenu, avec le particulier, de payer l'impôt et la cotisation de 1 % au FSS que l'on peut raisonnablement considérer comme se rapportant à ce montant¹⁶. »

1.5 Illustration de la mécanique du fractionnement au moyen de cas types

Le but du fractionnement est bien sûr d'offrir une économie d'impôt aux couples qui se prévalent de cette mesure. Pour comprendre la mécanique de la mesure, les économies d'impôt réalisées sont illustrées au moyen de cas types. Les calculs sont faits pour l'année d'imposition 2017. Selon l'exemple retenu pour illustrer la mécanique de la mesure, le couple présente les caractéristiques suivantes :

- Les deux conjoints ont plus de 65 ans.
- Les deux conjoints reçoivent un montant de 6 978,87 \$ de pension de sécurité de la vieillesse.
- Le conjoint 1 reçoit un montant de 7 000 \$ en revenus des rentes du RRQ et des revenus de pension de 50 000 \$, admissibles au fractionnement du revenu de pension.

¹⁵ Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985), ch. 1 (5^e suppl.), art. 160 par. 1.3., en ligne : <<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/l-3.3/page-187.html>>.

¹⁶ QUÉBEC, ministère des Finances, Bulletin d'information, 2006-6, « *Ajustements à diverses mesures fiscales et harmonisation à la législation fédérale* », 20 décembre 2016, en ligne : <http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/bulletins/fr/BULFR_2006-6-f-b.pdf>.

- Le conjoint 2 n’a que la pension de sécurité de la vieillesse comme source de revenus.
- Les conjoints cotisent au régime d’assurance médicaments du Québec.

Selon les règles de la mesure de fractionnement, il est possible pour le conjoint 1 de déduire, dans sa déclaration de revenus, jusqu’à 25 000 \$ (soit 50 % du revenu de pension admissible).

Le tableau 1 montre que pour maximiser les économies d’impôt découlant du fractionnement — ou « optimiser le fractionnement » — il se peut que les contribuables doivent choisir un montant de fractionnement du revenu de pension différent au fédéral et au Québec. Dans l’exemple retenu, le montant optimal à transférer d’un conjoint à l’autre est de 25 000 \$ dans la déclaration de revenus fédérale et de 21 274 \$ dans la déclaration de revenus du Québec. Les impôts payés par chacun des conjoints et pour les deux ensembles sont indiqués *sans* et *avec* fractionnement. Ainsi, les impôts totaux seraient de 13 730 \$ sans fractionnement et de 10 703 \$ avec fractionnement, soit une économie d’impôt de 3 027 \$ au total pour le couple.

Tableau 1 : Illustration de l’optimisation du fractionnement pour un couple, 2017

	Sans fractionnement			Avec fractionnement			Variation		
	Conjoint 1	Conjoint 2	Total	Conjoint 1	Conjoint 2	Total	Conjoint 1	Conjoint 2	Total
Montant fractionné - Fédéral	Sans objet			-25 000	+25 000	s.o.			
Montant fractionné - Québec				-21 274	21 274				
Revenu fédéral	63 979	6 979	70 958	38 979	31 979	70 958			
Revenu du Québec				42 705	28 253				
Impôt fédéral	5 259	0	5 259	2 317	1 393	3 710	-2 942	+1 393	-1 549
Impôt du Québec	7 807	664	8 471	4 258	2 735	6 993	-3 549	+2 071	-1 478
Total impôts	13 066	664	13 730	6 575	4 128	10 703	-6 491	+3 464	-3 027

L’économie au fédéral est de 1 549 \$ et elle se décompose de la façon suivante :

- 830 \$ d’impôts en moins, car une portion du revenu est taxée à un taux moindre (12,525 % comparé à 17,117 5 % en tenant compte de l’abattement spécial du Québec) ;
- 250 \$ découlant du montant pour revenu de pension maintenant accordé au conjoint 2 ;
- 469 \$ d’économie dû à un montant de crédit plus élevé en vertu du « Montant en raison de l’âge ».

L’économie d’impôt au Québec de 1 478 \$, et se décompose de la façon suivante :

- 1 064 \$ d’impôts en moins, car une portion du revenu est taxée à un taux moindre (15 % comparé à 20 %) ;
- 417 \$ d’économie dû à un montant de crédit plus élevé en vertu du « Montant en raison de l’âge » et du « Montant pour revenu de pension ». En fait, la réduction est moins importante après fractionnement ;
- 3 \$ de cotisations au Fonds des services de santé à payer en plus.

Le tableau illustre également que dans l'exemple retenu, le conjoint 2 se retrouve avec une charge fiscale plus élevée qu'en l'absence de fractionnement. Ce dernier voit ses impôts à payer passer de 664 \$ à 4 128 \$, soit une augmentation de 3 464 \$.

L'exemple précédent illustre la mécanique du fractionnement du revenu de pension lorsque les revenus de pension admissibles au fractionnement du revenu de pension sont de 50 000 \$. Le tableau 2 montre la charge fiscale sans et avec fractionnement du même couple, ainsi que les économies réalisées, mais pour d'autres valeurs du revenu de pension admissible par le conjoint 1.

Tableau 2 : **Avantages financiers découlant du fractionnement selon le montant de revenus de pension admissibles**

Revenu de pension admissible	Impôts, cotisations et remb. de PSV s'il y a lieu		Avantage total	Écart en % du total des impôts et cotisations avant fractionnement	Remb. de la PSV par le conjoint qui a le revenu de pension ?	
	Sans fractionnement	Avec fractionnement			Sans fractionnement	Avec fractionnement
30 000	5 394	4 449	944	18 %	Non	Non
50 000	13 066	10 703	3 027	23 %	Non	Non
75 000	25 354	19 539	5 815	23 %	Partiel (2 129 \$)	Non
100 000	38 912	29 310	9 602	25 %	Partiel (5 879 \$)	Non
200 000	88 995	76 542	12 453	14 %	Oui	Oui
400 000	195 605	178 060	17 546	9 %	Oui	Oui

Notons que ce sont pour des revenus de pension admissibles entre 50 000 \$ et 100 000 \$ que l'avantage est le plus élevé lorsque l'avantage est mesuré en pourcentage des impôts et cotisations payés avant le fractionnement : il représente jusqu'à 25 % des impôts et cotisations payés avant le fractionnement, y compris le remboursement de PSV, le cas échéant. Dans le cas des revenus de pension de 75 000 \$ et 100 000 \$, le fractionnement permet d'annuler la récupération de la pension de la Sécurité de vieillesse.

Le tableau permet aussi d'illustrer que même lorsque le revenu de pension admissible est de 30 000 \$ et donc que les deux conjoints sont dans les mêmes tranches des barèmes d'imposition, le fractionnement permet de réaliser des économies. Dans ce cas, celles-ci découlent de la possibilité d'utiliser de façon plus importante certains crédits d'impôt.

2. PORTRAIT STATISTIQUE DU RECOURS AU FRACTIONNEMENT DU REVENU DE PENSION

2.1 Évolution du coût annuel du fractionnement du revenu de pension

Au moment de l'introduction du fractionnement du revenu de pension, le gouvernement fédéral prévoyait que le coût de cette mesure — soit le montant de recettes fiscales auquel le gouvernement renonce dans l'année due à l'existence de cette mesure — serait de 675 millions \$ en 2007-2008 et augmenterait par la suite pour atteindre 820 millions \$ en 2011-2012. Or, les rapports sur les dépenses fiscales produits entre 2008 et 2017 montrent des dépenses fiscales estimées plus élevées que prévu au moment de l'introduction. Les écarts varient entre 115 et 165 millions \$ entre 2007 et 2011.

Les pertes en recettes fiscales sont passées de 840 millions \$ en 2007 à plus d'un milliard \$ en 2012 et les récentes projections évaluent à plus de 1,2 milliard \$ le coût de la mesure en 2017. La dernière estimation pour 2019 s'élève à 1,4 milliard \$.

Tableau 3 : **Dépenses fiscales fédérales liées au fractionnement du revenu de pension**
- Estimations et projections 2007-2017 (en millions de \$)

	Estimation au 31 octobre 2006	Estimations et Projections
2007	675	840
2008	710	850
2009	745	865
2010	780	895
2011	820	975
2012		1 035
2013		1 065
2014		1 145
2015		1 165
2016	Sans objet	1 115
2017		1 225
2018		1 320
2019		1 415

Source : Gouvernement du Canada, *Le nouveau gouvernement annonce son plan d'équité fiscale*, 2006-061, 31 octobre 2006 et Gouvernement du Canada, *Dépenses fiscales et évaluations 2008, 2010, 2012, 2018*.

Au Québec, l'estimation du coût de la dépense fiscale est passée de 93 millions \$ en 2007 à 105 millions \$ en 2017. Le sommet a été atteint en 2013, avec 131 millions \$. La baisse importante de la dépense fiscale associée au fractionnement du revenu de pension en 2014 correspond à l'année où le Québec a restreint l'accessibilité au fractionnement en limitant à 65 ans ou plus l'âge de la personne qui peut fractionner une partie de ses revenus de pension.

Tableau 4 : **Dépenses fiscales du Québec liées au fractionnement du revenu de retraite entre conjoints Estimations et projections 2007-2017** (en millions de \$)

	<i>Estimations et Projections</i>
2007	93
2008	92
2009	105
2010	111
2011	117
2012	122
2013	131
2014	89
2015	96
2016	99
2017	105

Source : Gouvernement du Québec, Dépenses fiscales, diverses années

2.2 Recours au fractionnement

2.2.1 Évolution historique

En 2015, soit l'année la plus récente pour laquelle les Statistiques fiscales fédérales sont disponibles, 1 271 000 couples se sont prévalus des dispositions relatives au fractionnement du revenu de pension dans leur déclaration de revenus fédérale comparativement à 862 000 en 2007.

Depuis 2007, les statistiques fiscales se rapportant à l'impôt fédéral indiquent également les montants qui sont inclus dans le calcul du revenu du conjoint qui est réputé recevoir un transfert de son conjoint, soit le conjoint qui a le revenu le plus faible. La valeur du fractionnement du revenu de pension est passée de 8 940 M\$ en 2007 à 13 884 M\$ en 2015.

Tableau 5 : **Recours au mécanisme de fractionnement du revenu de pension dans la déclaration de revenus fédérale depuis 2007, Canada**

	Contribuables ayant indiqué une déduction pour le choix du montant de pension fractionné (milliers)	Valeur totale du montant transféré (millions \$)	Montant moyen (\$)
2007	862	8 940	10 364
2008	963	9 621	9 989
2009	1 009	10 223	10 142
2010	1 070	10 892	10 179
2011	1 111	11 468	10 322
2012	1 147	11 999	10 461
2013	1 192	12 637	10 222
2014	1 237	13 327	10 780
2015	1 271	13 884	10 931

Source : Agence du revenu du Canada, Statistiques sur le revenu, 2009 à 2017 (années d'imposition 2007 à 2015)

Au Québec, des données équivalentes sont tirées des statistiques fiscales publiées chaque année. Encore une fois, l'année 2014 est marquée par la règle des 65 ans et plus, ce qui explique la baisse du nombre de contribuables à partir de 2014.

Tableau 6 : **Recours au mécanisme de fractionnement du revenu de pension dans la déclaration de revenus du Québec depuis 2007**

	Contribuables ayant indiqué un revenu de pension transféré du conjoint (milliers)	Valeur totale du montant transféré (millions \$)	Montant moyen (\$)
2007	205	2 052	9 999
2008	223	2 156	9 675
2009	236	2 301	9 759
2010	250	2 460	10 228
2011	261	2 598	9 963
2012	271	2 719	10 049
2013	293	2 883	9 844
2014	215	1 964	9 149
2015	224	2 080	9 275

Source : ministère des Finances du Québec, Statistiques fiscales des particuliers, 2010 à 2017 (années d'imposition 2007 à 2015)

2.2.2 Recours au fractionnement selon la province

En 2015, les contribuables québécois représentaient 23,5 % de l'ensemble des contribuables canadiens et 23,6 % de ceux qui ont transféré une partie de leurs revenus de pension aux fins du calcul de l'impôt. Comme les contribuables québécois, les contribuables de Terre-Neuve-et-Labrador, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique ont eu recours au fractionnement du revenu de pension dans des proportions assez semblables à leur poids parmi l'ensemble des contribuables canadiens.

En revanche, alors que les contribuables ontariens représentaient 37,8 % de l'ensemble des contribuables canadiens, ils représentaient 40,3 % de ceux qui ont transféré une partie de leurs revenus de pension aux fins du calcul de l'impôt. À l'inverse, les contribuables albertains représentaient 11,2 % de l'ensemble des contribuables canadiens, mais représentaient 7,6 % de ceux qui ont eu recours au mécanisme de fractionnement. En Nouvelle-Écosse, on compare un poids de 2,7 % des contribuables par rapport à 3,6 % de ceux qui ont utilisé le fractionnement.

Les différences interprovinciales dans le recours au fractionnement du revenu de pension reflètent, du moins en partie, les différences dans la structure par âge de la population. Au premier juillet 2015, les populations les plus jeunes au Canada se trouvaient dans les territoires et dans les Prairies : l'Alberta était la province avec la plus faible proportion de personnes âgées de 65 et plus, soit 11,7 %. Viennent ensuite la Saskatchewan (14,7 %) et le Manitoba (14,9 %)¹⁷.

¹⁷ Statistique Canada, Tableau 17-10-0005-01

À l'inverse, c'est en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick que cette proportion est la plus élevée : dans ces deux provinces, 18,9 % et 19,0 % respectivement des personnes sont âgées de 65 et plus. Avec 17,6 % des personnes âgées de 65 ou plus, le Québec se situe au-dessus de la moyenne canadienne (16,1 %) alors que l'Ontario se situe au niveau de la moyenne canadienne (16,1 %).

Tableau 7 : **Recours au mécanisme de fractionnement du revenu de pension selon la province, 2015, (en pourcentage)**

	Ensemble des contribuables	Proportion des contribuables ayant eu recours au fractionnement du revenu de pension
Terre-Neuve-et-Labrador	1,6 %	1,7 %
Île-du-Prince-Édouard	0,4 %	0,5 %
Nouvelle-Écosse	2,7 %	3,6 %
Nouveau-Brunswick	2,2 %	2,6 %
Québec	23,5 %	23,6 %
Ontario	37,8 %	40,3 %
Manitoba	3,5 %	3,8 %
Saskatchewan	3,0 %	2,6 %
Alberta	11,2 %	7,6 %
Colombie-Britannique	13,4 %	13,6 %
Territoires et non-résidents	0,8 %	0,1 %

Source : Agence du revenu du Canada, Statistiques sur le revenu 2017 (année d'imposition 2015)

Il n'est donc pas étonnant de constater que les contribuables de l'Alberta ont eu recours au fractionnement du revenu de pension dans une proportion plus faible que leur poids parmi l'ensemble des contribuables canadiens. C'est l'inverse en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, là où le phénomène du vieillissement de la population est plus important.

Si l'importance relative des personnes âgées de 65 ou plus dans chaque province permet d'expliquer une partie des différences interprovinciales dans l'utilisation de la mesure, la proportion de couples âgés avec des revenus inégaux joue aussi un rôle important : c'est dans les cas où les conjoints ont des revenus imposables plutôt inégaux qu'il est plus avantageux de se prévaloir du fractionnement des revenus de pension.

2.2.3 Recours au fractionnement selon le sexe

En 2015, les hommes représentaient 77,4 % de ceux qui ont transféré une partie de leurs revenus de pension aux fins du calcul de l'impôt, ce qui est cohérent avec le fait que dans la vaste majorité des couples, particulièrement ceux à la retraite, ce sont les hommes qui ont un revenu plus élevé. La symétrie des résultats est parfaite lorsqu'on examine les données pour la déduction et pour sa contrepartie, l'inclusion des revenus de pension transférés : les femmes représentent 77,4 % des contribuables qui ont ajouté un montant pour revenu de pension transféré dans leur déclaration de revenus fédérale. Comme les hommes transfèrent un montant moyen supérieur à celui transféré par les femmes le cas échéant, les déductions des hommes représentent 85,1 % des sommes transférées.

Tableau 8 : **Recours au mécanisme de fractionnement du revenu de pension dans la déclaration de revenu fédéral, selon le sexe, Canada, 2015**

	Nombre de contribuables (million)			Valeur totale (millions \$)			Montant moyen inscrit (\$)	
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Déduction pour le choix du montant de pension fractionné	1 271	77,4 %	22,6 %	13 885	85,1 %	14,9 %	12 007	7 222
Revenu de pension transféré en vertu du fractionnement du revenu de pension (montant ajouté aux revenus)	1 271	22,6 %	77,4 %	13 888	15,0 %	85,0 %	7 262	12 003

Source : Agence du revenu du Canada, Statistiques sur le revenu 2017 (année d'imposition 2015)

2.2.4 Recours au fractionnement selon l'âge

Au fédéral, il n'y a pas de critère d'âge pour être admissible au fractionnement du revenu de pension si ce n'est que de l'admissibilité est fonction de ce que la personne reçoit un « revenu de pension admissible ». Or, sans égard à l'âge, certains types de revenus de régimes enregistrés, comme les paiements de rente viagère prévue par un régime de pension agréé sont considérés comme un revenu de pension admissible au fractionnement du revenu de pension.

Au Québec, l'année 2014 marque une rupture puisqu'à partir de là, le contribuable qui transfère une partie de ses revenus doit avoir au moins 65 ans pour se prévaloir du fractionnement dans sa déclaration de revenus du Québec.

Les statistiques fiscales fédérales révèlent que 48,2 % des déductions réclamées pour la portion de leurs revenus de pension transférée à leur conjoint sont le fait de personnes de 70 ans et plus. Les statistiques permettent également de constater que 9,2 % des déductions sont réclamées par des contribuables de moins de 60 ans. En ajoutant les déductions réclamées par les 60 à 64 ans, on peut affirmer que plus du quart des déductions (26,9 %) n'auraient pas été réclamées au fédéral en 2015 si une restriction d'âge était imposée au fédéral comme c'est le cas au Québec.

La distribution selon le groupe d'âge pour ce qui est du revenu de pension qui s'ajoute au revenu du conjoint ayant le revenu le plus faible est légèrement différente. On remarque notamment que les personnes de moins de 60 ans reçoivent 17,6 % des revenus transférés par leurs conjoints, comparativement à 9,3 % des déductions réclamées dans ce groupe d'âge. Les 70 ans et plus reçoivent 38,1 % des revenus transférés par leurs conjoints, comparativement à 48,2 % des déductions réclamées. Les contribuables qui déduisent un montant de pension en vertu du fractionnement semblent donc en moyenne plus âgés que les contribuables qui déclarent un revenu de pension en vertu du fractionnement.

Tableau 9 : **Recours au mécanisme de fractionnement du revenu de pension par groupe d'âge (en fonction des montants déclarés), Fédéral, Canada, 2015**

	Déduction pour le choix du montant de pension fractionné	Revenu de pension transféré en vertu du fractionnement du revenu de pension (montant ajouté aux revenus)
Moins de 50 ans	0,4 %	1,6 %
50 à 54 ans	1,2 %	4,0 %
55 à 59 ans	7,7 %	12,0 %
60 à 64 ans	17,6 %	21,5 %
65 à 69 ans	24,9 %	22,7 %
70 à 74 ans	21,3 %	17,7 %
75 ans et plus	26,9 %	20,4 %

Source : Agence du revenu du Canada, Statistiques sur le revenu 2017 (année d'imposition 2015)

3. EXPÉRIENCES DU FRACTIONNEMENT DU REVENU DE PENSION CHEZ LES RETRAITÉS

Les personnes qui reçoivent des revenus de pension — et particulièrement celles admissibles au fractionnement du revenu de pension — sont-elles bien servies par les outils à leur disposition lorsque vient le temps de produire leurs déclarations de revenus ? Sont-elles suffisamment informées pour agir au mieux pour elles ? Ces questions sont examinées sous plusieurs angles dans la présente section.

D’abord, il a été examiné dans quelle mesure les outils mis à la disposition des contribuables sont utiles et les aident à prendre des décisions concernant le choix de fractionner ou non le revenu de pension. Pour débiter, des comptables professionnels agréés ont été sondés afin de mieux connaître leurs expériences et pratiques dans le traitement du fractionnement des revenus de pension. Puis, une étude de cas a été menée dans des bureaux de préparateurs d’impôts pour vérifier la façon dont le fractionnement est appliqué, dans quelle mesure il est optimisé et si le fractionnement est bien expliqué par les professionnels. Des tests de logiciels de préparation d’impôts conçus pour les particuliers ont également été réalisés.

Puis, les personnes qui sont elles-mêmes visées par la mesure du fractionnement ont été questionnées afin d’obtenir une appréciation des perceptions qu’elles entretiennent par rapport à leurs compétences et connaissances en matière de fiscalité et en particulier, à l’égard du fractionnement du revenu de pension. Pour ce faire, deux questions portant sur le fractionnement ont été posées dans le cadre d’un sondage de la firme CROP. En outre, un sondage maison en ligne a été conçu et un groupe de discussion a également été tenu.

3.1 Diagnostic des outils et services à la disposition des personnes retraitées

3.1.1 Expériences et pratiques des comptables professionnels agréés

Un sondage en ligne a été mené auprès de comptables professionnels agréés (CPA.) Une invitation à compléter un sondage en ligne a été faite par un envoi par courriel du Bulletin de l’Ordre des CPA du Québec. Ce sondage visait à tirer profit de leur expérience à titre de professionnel. Les questions portaient sur leurs pratiques concernant l’application du fractionnement du revenu de pension au moment de la préparation des déclarations de revenus de leurs clients. L’échantillon est un échantillon de commodité, non probabiliste, et sans généralisation possible. Néanmoins, les enseignements qu’on peut en tirer nous semblent tout à fait intéressants.

Entre le 8 mars et le 3 avril 2018, 128 CPA ont participé au sondage et 119 participants ont complété le sondage en répondant à toutes les questions. Le questionnaire abordait des dimensions différentes de leurs pratiques et expériences.

La première dimension (3 questions) concerne la façon dont les CPA abordent généralement le fractionnement du revenu de pension avec leurs clients (tableau 10). La seconde dimension (3 questions) porte sur des aspects plus spécifiques de leurs pratiques lorsque vient le temps de conseiller et d’informer leurs clients quant au choix de fractionner ou non leurs revenus de pension (tableau 11). La dernière dimension (3 questions) examine les perceptions qu’ils ont des compétences et connaissances de leurs clients en ce qui a trait au fractionnement (tableau 12).

À l'exception d'une dernière question proposant aux répondants de formuler des informations et commentaires, et d'une question leur demandant quel logiciel spécialisé ils utilisent, le questionnaire comportait uniquement des questions à choix multiples.

Pour ce qui est de l'approche générale des CPA avec leurs clients, lorsqu'on demande aux CPA comment ils abordent la question du fractionnement du revenu de pension avec de *nouveaux clients* qui pourraient être admissibles à cette mesure fiscale, moins du quart (soit 25 CPA sur 119 répondants) disent qu'ils appliquent d'emblée le fractionnement s'il est avantageux. Un peu plus du tiers (soit 45 répondants) ont indiqué qu'ils demandent d'abord à leurs nouveaux clients s'ils souhaitent se prévaloir du fractionnement dans l'éventualité où ce serait avantageux pour eux. Environ le même nombre (43 répondants) ont indiqué qu'ils vérifient d'abord si le fractionnement permet de réduire les impôts de leurs clients et leur demande par la suite s'ils souhaitent s'en prévaloir.

Dans le cas de clients qui *se sont prévalus du fractionnement* au cours des années précédentes, les approches sont partagées : environ la moitié des répondants appliquent d'emblée le fractionnement et l'autre moitié choisissent plutôt de demander d'abord à leurs clients si, encore cette année, ils souhaitent se prévaloir du fractionnement.

Dans le cas de clients qui ont fait le choix de *ne pas se prévaloir du fractionnement* dans le passé, la très vaste majorité des CPA sondés (soit 95 sur 119 répondants) vérifient si leurs clients veulent revisiter cette décision pour l'année d'imposition en cours et se prévaloir du fractionnement. Ce ne sont que 13 d'entre eux qui ont indiqué ne pas appliquer le fractionnement à *moins d'une demande explicite de leurs clients en ce sens*.

Tableau 10 : **Sondage auprès des CPA : Expériences, pratiques et perceptions (119 répondants)**
Approche générale des CPA avec leurs clients

1. Comment abordez-vous la question du fractionnement du revenu de pension avec de nouveaux clients qui pourraient être admissibles au fractionnement ?	○ Demande d'abord si les clients souhaitent s'en prévaloir : 45 répondants ○ Vérifie d'abord si le fractionnement est avantageux et ensuite demande s'ils souhaitent s'en prévaloir : 43 répondants ○ Applique d'emblée le fractionnement si avantageux : 25 répondants ○ Autre : 6 répondants
2. Comment abordez-vous la question du fractionnement du revenu de pension avec des clients qui se sont déjà prévalus du fractionnement au cours des années précédentes ?	○ Applique d'emblée le fractionnement : 63 répondants ○ Demande si, encore cette année, ils souhaitent s'en prévaloir : 55 répondants ○ Autre : 1 répondant
3. Comment abordez-vous la question du fractionnement du revenu de pension avec des clients qui ont fait le choix de ne pas se prévaloir du fractionnement au cours des années précédentes ?	○ Demande si, contrairement aux années passées, ils souhaitent se prévaloir du fractionnement cette année : 95 répondants ○ N'applique pas le fractionnement : 13 répondants ○ Autre : 11 répondants

Les CPA ont également été questionnés pour connaître leur approche lorsqu'il s'agit d'expliquer les conséquences fiscales et financières de se prévaloir ou non du fractionnement. La très vaste majorité des répondants (94 répondants sur 119) discutent avec leurs clients des impacts du fractionnement sur les montants d'impôt à payer par chacun des conjoints et pour le couple. Seulement dix répondants ont indiqué avoir une discussion avec leurs clients à ce sujet *seulement si ceux-ci en font explicitement la demande*. Dix autres ont répondu avoir rarement des discussions de vive voix à ce sujet puisque le logiciel d'impôt utilisé fournit déjà les détails par écrit. D'ailleurs, 103 répondants sur 119 ont indiqué que le logiciel qu'ils utilisent optimise automatiquement le fractionnement du revenu de pension pour les clients vivant en couple.

Au fédéral, le formulaire T1032 *Choix conjoint visant le fractionnement du revenu de pension* prévoit que chaque conjoint appose sa signature pour signifier qu'il ou elle consent au fractionnement. Les CPA ont également été questionnés pour savoir s'ils demandaient systématiquement à leurs clients de signer le formulaire, et ce, même si les déclarations sont envoyées électroniquement. Environ les deux tiers des participants au sondage (soit 74 répondants) ont répondu par l'affirmative, c'est-à-dire qu'ils demandent aux conjoints de signer le formulaire à chaque année pour laquelle ils se prévalent du fractionnement. Malgré l'exigence de signature, un peu plus du quart (34 répondants) ont répondu par la négative. Neuf autres répondants ont indiqué qu'ils demandent une signature, mais seulement la première fois que leurs clients se prévalent du fractionnement.

Tableau 11 : Sondage auprès des CPA : Expériences, pratiques et perceptions (119 répondants)
Explications des conséquences financières et fiscales du fractionnement

4. Dans le cas de clients qui optent pour le fractionnement, quel énoncé décrit le mieux votre pratique ?	○ Discute avec eux des impacts sur le montant d'impôt à payer par chacun des conjoints et pour le couple globalement : 94 répondants ○ Discute rarement avec eux des impacts puisque ces informations sont déjà détaillées dans les déclarations produites par le logiciel : 10 répondants ○ Discute avec eux des impacts, mais seulement sur demande : 10 répondants ○ Autre : 4 répondants
5. Est-ce que le logiciel que vous utilisez optimise automatiquement le fractionnement du revenu de pension ?	○ Oui : 103 répondants ○ Non : 16 répondants
6. Faites-vous signer le formulaire fédéral T1032 « Choix conjoint visant le fractionnement du revenu de pension » même si l'envoi des déclarations complétées est électronique ?	○ Oui, chaque année pour laquelle ils se prévalent du fractionnement : 74 répondants ○ Non : 34 répondants ○ Oui, mais seulement la première année : 9 répondants ○ Autre : 2 répondants

Enfin, les CPA devaient se prononcer sur leurs perceptions des connaissances de leurs clients par rapport au fractionnement. On demandait aux CPA dans quelle mesure, selon eux, leurs clients connaissent les tenants et aboutissants du fractionnement. L'échelle de réponse utilisée est de type Likert en 4 points : très bien, assez bien, assez mal ou très mal.

Lorsqu'il est question de savoir si les clients comprennent bien que le fractionnement du revenu de pension permet aux couples de réduire les impôts à payer de façon globale, les perceptions sont largement positives : 58 des 119 CPA ayant participé au sondage estiment que leurs clients connaissent *assez bien* cet aspect du fractionnement, et 49 d'entre eux estiment que leurs clients comprennent *très bien* cet aspect.

Lorsqu'on aborde la question de savoir que le fractionnement du revenu de pension n'est qu'un transfert de revenu fictif entre les conjoints, les perceptions sont plus mitigées : 50 des 119 répondants estiment que leurs clients connaissent *assez bien* cet aspect du fractionnement, 32 d'entre eux estiment que leurs clients comprennent *très bien* cet aspect et 30 répondants (soit 25 %) considèrent que leurs clients connaissent *assez mal* cette notion de transfert fictif de revenu. Quant à savoir si les clients comprennent que le fractionnement entraîne un transfert réel des impôts à payer entre les conjoints, 62 des 119 répondants estiment que leurs clients connaissent *assez bien* cet aspect du fractionnement et 28 comprennent *très bien* (28 répondants) la notion d'un transfert réel de charge fiscale entre les conjoints. Enfin, 26 répondants comprennent *assez mal* et 3 *très mal* cette notion.

Tableau 12 : **Sondage auprès des CPA : Expériences, pratiques et perceptions (119 répondants)**
Perceptions des connaissances de leurs clients

7. Selon vous, et de façon générale, vos clients comprennent-ils bien que le fractionnement... permet aux couples de réduire les impôts à payer de façon globale ?	☐ Très bien : 49 répondants ☐ Assez bien : 58 répondants	☐ Assez mal : 9 répondants ☐ Très mal : 3 répondants
8. ... n'est qu'un transfert de revenus fictif entre les conjoints ?	☐ Très bien : 32 répondants ☐ Assez bien : 50 répondants	☐ Assez mal : 30 répondants ☐ Très mal : 7 répondants
9. ... entraîne un transfert réel des impôts à payer entre les conjoints ?	☐ Très bien : 28 répondants ☐ Assez bien : 62 répondants	☐ Assez mal : 26 répondants ☐ Très mal : 3 répondants

3.1.2 Études de cas dans les bureaux de préparateurs d'impôts

Plusieurs contribuables n'ont pas recours aux services de professionnels en cabinet et se tournent plutôt vers des entreprises de préparation d'impôt qui ont pignon sur rue. La présente analyse a cherché à voir comment l'option de fractionnement est traitée pour les couples qui sont admissibles au fractionnement et pour lesquels le fractionnement est avantageux.

Des informations ont été recueillies auprès des représentants de bureaux de préparateurs d'impôt quant aux mesures qui sont prises pour bien informer les conjoints des options s'offrant à eux par le fractionnement, et des conséquences sur les impôts à payer de chacun. Pour ce faire, un couple de retraités a accepté de participer à l'étude en nous donnant une copie de leurs feuillets pour l'année d'imposition 2017. Le couple s'est prévalu du fractionnement en 2016, et les gains en économies d'impôt étaient de plus de 1 000 \$. Au total, quatre bureaux de préparateurs d'impôt ont été visités en utilisant les feuillets fournis par le couple de retraités. Cet exercice a permis d'examiner des éléments qui ne pouvaient être explorés autrement.

Les noms des bureaux visités ne sont pas révélés ici : l'objectif n'est pas d'identifier les « bons » et les « mauvais » préparateurs d'impôt. Il s'agit plutôt de voir dans quelle mesure les conseils et services rendus peuvent varier d'un bureau à l'autre, et de documenter si de façon générale, les personnes retraitées sont bien servies, si les options de fractionnement leur sont bien expliquées et si les mesures fiscales sont appliquées au mieux pour elles¹⁸.

Sur la base des informations contenues dans les déclarations de revenus préparées par les divers bureaux, des données factuelles ont été recueillies :

- *Le préparateur a-t-il optimisé l'option de fractionnement ?*
- *Quelle est l'économie d'impôt du couple ?*
- *Quels sont les impacts sur l'impôt à payer de chacun des conjoints ?*

Des informations de nature plus qualitative ont aussi été recueillies :

- *Le préparateur a-t-il d'emblée appliqué le fractionnement sans demander au préalable le consentement des conjoints ?*
- *Est-ce que des explications détaillées sont données verbalement ou encore par écrit concernant les impacts du fractionnement sur le montant d'impôt à payer par chacun des conjoints et pour le couple globalement ?*
- *Le préparateur demande-t-il aux conjoints de signer le formulaire T1032 (choix conjoint visant le fractionnement du revenu de pension) ?*
- *Est-ce que le préparateur fait au moins mention du formulaire T1032 ?*
- *Dans le cas où le fractionnement est appliqué, des frais supplémentaires sont-ils exigés pour la préparation des déclarations de revenus ?*

¹⁸ Avant les visites aux bureaux, nous avons contacté par téléphone quelques bureaux que nous n'avons pas retenus pour le présent exercice. Dans un cas, les informations au téléphone indiquaient que le fractionnement du revenu de pension n'est pas appliqué, à moins que les contribuables se présentent en personne au bureau.

Dans chacun des quatre bureaux, les préparateurs ont appliqué d’emblée le fractionnement du revenu de pension, sans aucune indication dans ce sens de notre part. Les préparateurs utilisent des logiciels qui optimisent automatiquement le fractionnement, ce qui explique que tous l’ont appliqué. Dans aucun cas, les préparateurs d’impôt n’ont demandé à ce que les contribuables signent le formulaire fédéral T1032 (choix conjoint visant le fractionnement du revenu de pension.)

Le tableau 13 présente une comparaison des résultats obtenus selon les bureaux visités. Contrairement aux autres bureaux, le préparateur du bureau 4 a indiqué avoir obtenu auprès de l’Agence du revenu du Canada les informations apparaissant sur des feuillets additionnels (T4RIF, T5) que nous avons décidé de ne pas remettre ni à ce bureau ni aux autres, pour simplifier l’exercice. Ainsi, leurs résultats financiers ne peuvent être comparables à ceux des trois autres bureaux. Bien que leurs résultats soient exacts, la discussion sur les effets financiers se limite aux comparaisons entre les bureaux 1, 2 et 3.

Tableau 13 : Montant fractionné et économies d’impôts découlant du fractionnement selon les bureaux de préparation de déclarations de revenus

	Impôt fédéral				Impôt du Québec			
	Montant fractionné	Économies d’impôt découlant du fractionnement*			Montant fractionné	Économies d’impôt découlant du fractionnement*		
		Total-Couple	Conjoint 1 (qui transfère les revenus)	Conjoint 2 (qui inclut les revenus)		Total-Couple	Conjoint 1 (qui transfère les revenus)	Conjoint 2 (qui inclut les revenus)
Bureau 1	24 137 \$	1 927 \$	Non indiqué	Non indiqué	27 348 \$	1 736 \$	Non indiqué	Non indiqué
Bureau 2	24 137 \$	1 927 \$	926 \$	1001 \$	27 348 \$	1 736 \$	1 990 \$	-254 \$
Bureau 3	24 137 \$	1 927 \$	1089 \$	838 \$	28 265 \$	1 736 \$	2 178 \$	-442 \$

* Un montant négatif indique une augmentation de la charge fiscale (ou économie d’impôt négative.) Les montants sont ceux indiqués dans les documents accompagnant les déclarations de revenus.

Au fédéral, le montant fractionné est le même pour les trois bureaux, soit 24 137 \$, ce qui correspond à un montant légèrement inférieur au montant maximum de 28 265 \$ (ou 50 % du montant de pension admissible au fractionnement). Les économies d’impôts globales sont de 1 927 \$, et cette information apparaît sur les documents imprimés remis avec les déclarations.

Les documents fournis par les bureaux 2 et 3 fournissent des détails concernant les montants d’impôt à payer *avant fractionnement* et *après fractionnement*, et ce pour chacun des deux conjoints. Ainsi, on peut assez facilement chiffrer les diminutions ou augmentations de la charge fiscale de chacun des conjoints, quoique de simples opérations d’addition et soustraction soient tout de même nécessaires. Dans le cas du bureau 1, aucune indication n’est donnée par écrit concernant le partage des économies d’impôts entre les deux conjoints.

Bien que les économies d’impôts indiquées soient les mêmes pour les bureaux 2 et 3, la répartition de ce montant entre les deux conjoints n’est pas exactement la même : au bureau 2, c’est le conjoint qui reçoit les revenus qui engrange une économie d’impôts plus élevée alors que c’est l’inverse pour le bureau 3.

L'écart provient nécessairement d'un partage différent des crédits qui peuvent être réclamés indifféremment par un ou l'autre des conjoints.

Au provincial, le montant fractionné est le même pour les bureaux 1 et 2, soit 27 348 \$ et les économies d'impôts sont de 1 736 \$, pour le couple globalement. Pour un montant équivalent en économies d'impôt globales, le préparateur du bureau 3 a choisi un montant fractionné plus élevé, soit 28 265 \$, ce qui correspond au montant maximal permis. Ce choix a des implications sur la répartition des économies d'impôt entre les conjoints. Par exemple, les montants de crédit d'impôt non remboursable en raison de l'âge sont différents. Mais, l'effet total pour le couple est le même.

Dans tous les cas, les préparateurs ont été rencontrés une fois les déclarations complétées, ceci dans le but de recueillir des informations concernant le niveau de détails des explications données verbalement par ceux-ci. À l'exception du bureau 1, les explications fournies étaient claires et précises. Lorsqu'invités à donner plus de détails concernant la mécanique du fractionnement, certains préparateurs ont été plus évasifs (bureau 1) alors que d'autres ont été particulièrement soucieux de bien l'expliquer (bureaux 3 et 4). Ils ont notamment mentionné le plafond de 50 % des revenus admissibles, le fait que ce ne sont pas tous les revenus de pension qui sont admissibles, et que le fractionnement interagit avec d'autres mesures fiscales et notamment le crédit pour revenu de pension et la récupération des prestations de la sécurité de la vieillesse.

Les préoccupations concernant le fait qu'il y a un transfert réel de la charge fiscale entre les conjoints et un transfert fictif de revenus de pension ont été prises en compte, mais on a surtout souligné l'importance des économies d'impôt que le couple peut réaliser. Il importe de souligner que tous font l'hypothèse implicite que les ressources sont partagées au sein du couple et que les conjoints retraités paient généralement leurs impôts conjointement.

Les frais exigés pour la préparation des déclarations de revenus varient considérablement selon le bureau : 203 \$ (pour les deux conjoints) pour le bureau 1, 178 \$ pour le bureau 2, 166 \$ pour le bureau 4 et 80 \$ pour le bureau 3. À l'exception du bureau 2, le recours au fractionnement donne lieu à des frais supplémentaires. Les bureaux 1 et 4 ont indiqué que les frais demandés auraient été plus élevés s'ils avaient respecté leur grille habituelle de tarifs pour le recours au fractionnement : la facture serait passée de 80 \$ à 120 \$ au bureau 3 alors qu'au bureau 1, on n'a pas révélé le montant de cette « prime au fractionnement. » Au bureau 4, un montant additionnel de 30 \$ est spécifiquement indiqué sur la facture pour « optimisation du fractionnement du revenu fédéral et provincial ».

Dans son ensemble, cet exercice révèle que, quel que soit le bureau de préparation, il y a tout lieu de croire que le fractionnement du revenu de pension sera appliqué, moyennant des frais supplémentaires, et ce peu importe qu'on choisisse un bureau d'une grande bannière avec des frais relativement élevés ou un bureau plus modeste. Les logiciels utilisés optimisent le recours au fractionnement et le niveau de détails varie selon que le logiciel produise automatiquement ces détails ou non. C'est vraisemblablement la diligence et le professionnalisme des préparateurs qui fera la différence.

3.1.3 Test de logiciels pour la préparation des déclarations de revenus

Il existe plusieurs logiciels permettant de produire les déclarations de revenu des particuliers. Revenu Québec et l'Agence du revenu du Canada publient chaque année une liste des logiciels autorisés ou homologués par leur agence.

À titre d'exemple, Revenu Québec a publié, pour l'année d'imposition 2017, une liste de sept concepteurs différents de logiciels « grand public » autorisés pour la production de la déclaration de revenus des particuliers¹⁹. Ces sept concepteurs présentent ensemble 14 logiciels différents selon que le mode de production soit en ligne ou par téléchargement, que la plateforme soit Android ou Apple, ou encore que le logiciel présente plus ou moins de caractéristiques.

Trois logiciels « grand public » autorisés ont été testés avec un cas simple où le fractionnement est avantageux pour le ménage dans son ensemble. Deux logiciels professionnels ont aussi été utilisés.

Comme pour les bureaux des préparateurs visités, le nom des logiciels analysés n'est pas indiqué ici, l'objectif n'étant pas d'évaluer leur performance ni de comparer la facilité d'utilisation des logiciels.

Les constats sont encourageants quant à la fiabilité des logiciels. Dans tous les cas, l'optimisation du fractionnement offert par les logiciels a fait en sorte que les résultats finaux ont été équivalents, et ce peu importe le logiciel. Par contre, et bien que les personnes qui ont procédé à l'exercice étaient très habituées avec chacun des logiciels, on a constaté que ce ne sont pas tous les logiciels qui permettent d'obtenir aisément un comparatif « avec et sans fractionnement ».

3.2 Connaissances et expériences des personnes visées par le fractionnement

Pour tester la connaissance et l'expérience des personnes visées par le fractionnement, trois approches ont été retenues. Une première a été de poser deux questions spécifiques portant sur le fractionnement dans le cadre d'un sondage de la firme CROP. Aussi, un sondage maison en ligne a été conçu. Enfin, un groupe de discussion a été mené.

3.2.1 Sondage CROP

Dans le cadre d'un sondage administré par la firme CROP au Québec, des questions ont été posées concernant le degré de familiarité de répondants avec le mécanisme du fractionnement du revenu de pension. La collecte s'est déroulée du 17 au 22 janvier 2018 par le biais d'un panel web²⁰ et les données ont été pondérées pour correspondre à la population québécoise telle que recensée par Statistique Canada. Parmi les 1 000 personnes qui ont répondu à ce sondage CROP, 537 personnes vivaient en couples²¹. Le tableau 1 présente les principales caractéristiques de ces répondants.

¹⁹ En ligne : Revenu Québec : <<https://www.revenuquebec.ca/fr/partenaires/produits-autorises/logiciels-autorises/declaration-de-revenus-des-particuliers/grand-public/>>; Agence du revenu du Canada : <<https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services-services-electroniques/services-electroniques-particuliers/impotnet-aperçu/logiciels-homologues-programme.html>>.

²⁰ La collecte a été faite dans le cadre d'un sondage omnibus, donc regroupant des questions de plusieurs clients.

²¹ Les répondants qui n'ont pas accepté de révéler leur revenu ont été exclu au départ.

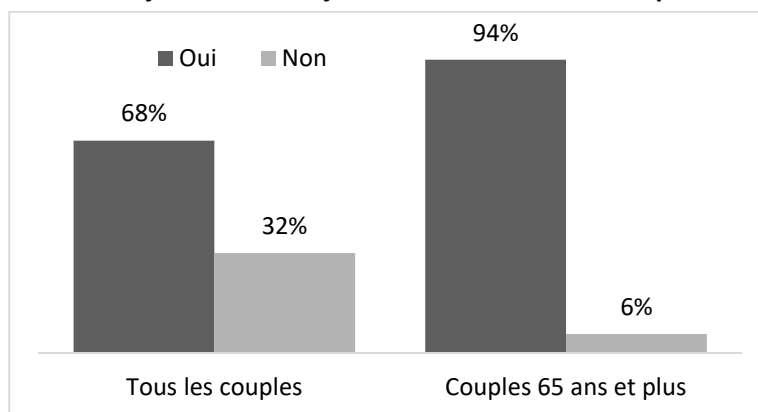
Tableau 14 : Principales caractéristiques sociodémographiques de l'échantillon utilisé

	Nombre de répondants (pondérés ²²)	%
Homme	266	50
Femme	271	50
18 à 25 ans	26	5
25 à 64 ans	376	70
+ de 65 ans	135	25
Secondaire	165	31
Collégiale ou professionnelle	246	46
Universitaire ²³	126	23
Moins de 20 000 \$	31	6
20 000 \$ à 40 000 \$	83	15
40 000 \$ à 60 000 \$	125	23
60 000 \$ à 80 000 \$	85	16
80 000 \$ à 100 000 \$	84	16
100 000 \$ à 150 000 \$	92	17
150 000 \$ et plus	37	7

Une question demandait aux répondants s'ils connaissaient l'existence du fractionnement du revenu de pension entre conjoints. Ainsi, à la question demandant s'ils savent qu'une personne peut, aux fins de l'impôt, transférer une portion de son revenu de pension à son conjoint, ce sont 68 % de ces répondants qui ont répondu par l'affirmative. Parmi les personnes âgées de 65 ans et plus, c'est plutôt 94 % qui connaissent la mesure.

Par contre, le taux varie en fonction du revenu, de 90 % pour les personnes de 65 ans et plus ayant un revenu entre 20 000 \$ à 40 000 \$ à 100 % pour les personnes de 65 ans et plus ayant un revenu se situant entre 80 000 \$ et 100 000 \$.

Figure 1 : « Savez-vous qu'une portion du revenu de pension qu'une personne reçoit peut être transférée à son conjoint ou sa conjointe afin de diminuer l'impôt total du couple ? »



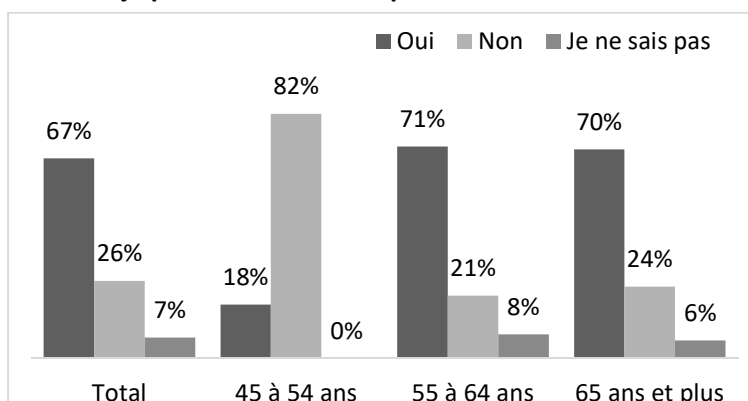
²² Il s'agit du nombre de répondants, ajusté pour être représentatif de la population québécoise grâce aux poids fournis par CROP.

²³ Les données sur la scolarité sont regroupées en trois groupes : *Secondaire*, qui comprend les titulaires d'un diplôme d'études secondaires général ou moins, *Collégiale ou professionnelle*, qui comprend les titulaires d'un diplôme collégial au plus ou d'un diplôme d'études professionnelles, et *Universitaire*, qui comprend les titulaires de tout diplôme universitaire.

En croisant les réponses à cette question sur la connaissance du fractionnement du revenu de pension avec celles d'une autre question du sondage demandant qui a la responsabilité des déclarations de revenus pour le couple, on arrive à jeter un éclairage intéressant. Parmi les personnes de 65 ans et plus, dans 7 % des cas, chacun s'occupe de sa propre déclaration et dans 14 % des cas, les couples font leur déclaration ensemble. Pour les autres couples (79 %), c'est un des conjoints qui prend à sa charge la responsabilité des déclarations de revenus. Ce que révèle le croisement des deux questions en regard des personnes de 65 ans et plus c'est que le conjoint qui se charge de produire la déclaration pour le couple semble avoir une meilleure connaissance de l'existence du fractionnement du revenu de pension.

Une deuxième question suivait à propos de l'utilisation de la mesure par les personnes interrogées. Quant à savoir si ces personnes se sont prévalues du fractionnement, il a été supposé que ceux qui ne connaissaient pas l'existence du fractionnement du revenu de pension ne l'avaient pas utilisé. L'analyse se limite à un sous-échantillon de personnes ayant mentionné qu'ils étaient retraités et ayant répondu qu'ils connaissaient l'existence de fractionnement du revenu de pension (136 personnes) : parmi elles, 67 % ont indiqué s'être déjà prévalus du fractionnement du revenu de pension, 26 % ont répondu négativement alors que 7 % ont mentionné ne pas le savoir.

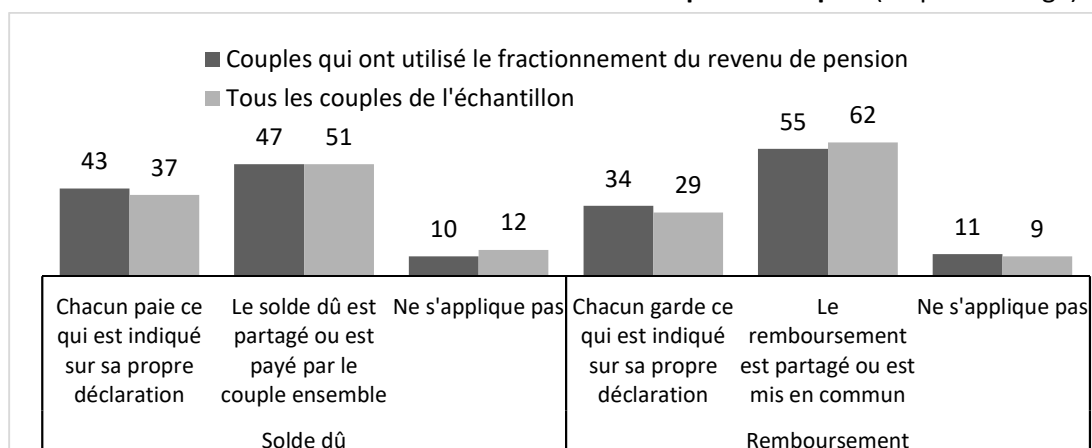
Figure 2 : « Vous êtes-vous déjà prévalu de cette disposition fiscale ? »



Dans le cadre du sondage, d'autres questions en lien avec la fiscalité et les couples étaient également posées. Parmi celles-ci, certaines visaient à comprendre de quelles façons les couples traitent les remboursements ou soldes dus d'impôts; Est-ce que les soldes et les remboursements sont partagés entre les membres du couple? Ou bien, chacun s'occupe du résultat de ses propres déclarations de revenus?

La figure 3 montre le résultat du traitement des remboursements et soldes dus par tous les répondants qui sont en couple (537 répondants) et pour ceux qui sont dans un couple qui a déjà utilisé le fractionnement du revenu de pension (92 répondants). Selon les résultats du sondage, la majeure partie des couples partagent ou mettent en commun les soldes dus ou les remboursements. Les résultats attendus liés à ces questions pour les couples qui utilisent le fractionnement du revenu de pension étaient qu'ils seraient plus nombreux à partager ou à tout mettre en commun étant donné qu'ils mettent en quelque sorte leurs revenus en commun. Or, il n'y a statistiquement pas de différence dans les résultats sur ces deux questions entre l'ensemble des couples et ceux qui se sont déjà prévalus du fractionnement du revenu de pension.

Figure 3 : **Traitement des soldes dus et des remboursements par les couples** (en pourcentage)



Note : Les tests du khi-carré ne permettent pas d'affirmer que les couples qui fractionnent diffèrent des autres quant à leur partage des remboursements ou des soldes.

3.2.2 Sondage en ligne auprès de personnes retraitées

Pour approfondir ces questions, une consultation par sondage a été menée auprès d'un échantillon de retraités et préretraités des régions de Montréal et Laval. Cette consultation avait pour but de mesurer leur niveau de compréhension du fractionnement du revenu de pension, mais aussi d'autres mesures les concernant.

En collaboration avec la FADOQ, un sondage a été mis en ligne à l'intention des personnes qui pourraient être visées par le fractionnement du revenu de pension. La FADOQ-Île-de-Montréal a fait paraître une annonce dans son infolettre du 15 mars. La FADOQ-Laval a fait paraître une invitation sur sa page Facebook.

Entre le 27 février et le 5 avril 2018, 364 personnes ont complété le sondage en totalité²⁴. Notre échantillon est composé à 64,5 % d'hommes et 35,5 % de femmes. Les répondants sont des personnes qui vivent en couple, et plus de 90 % ont 60 ans ou plus. Près de quatre répondants sur dix ont 70 ans ou plus. Un peu plus de 40 % des répondants ont complété un diplôme d'études universitaires, un pourcentage plutôt élevé pour ces groupes d'âge.

²⁴ Au total, 511 personnes ont participé au sondage. Aux fins de nos analyses, nous avons seulement retenu les réponses des personnes qui ont complété le sondage en entier puisqu'aucune règle qui ne soit pas totalement arbitraire n'existe pour fixer un taux de complétion acceptable.

Tableau 15 : **Caractéristiques principales des 364 répondants qui ont complété le sondage**

		Répondant	Conjoint
Sexe :	Hommes	64,8 %	
	Femmes	35,2 %	
Groupe d'âge :	Moins de 50 ans	0,3 %	1,4 %
	50 à 59 ans	6,9 %	12,6 %
	60 à 64 ans	23,4 %	20,9 %
	65 à 69 ans	27,7 %	22,8 %
	70 ans et plus	41,8 %	42,3 %
Niveau de scolarité :	Primaire ou secondaire	26,1 %	
	Diplôme d'études collégiales	32,4 %	
	Diplôme d'études universitaires	40,9 %	
	Pas de réponse	0,5 %	
Catégorie de revenu :	Moins de 20 000 \$	8,2 %	25,0 %
	20 000 \$ à 39 999 \$	26,9 %	29,4 %
	40 000 \$ à 59 999 \$	28,8 %	16,8 %
	60 000 \$ à 79 999 \$	9,6 %	7,1 %
	80 000 \$ à 99 999 \$	7,1 %	2,5 %
	100 000 \$ à 149 999 \$	2,2 %	1,1 %
	150 000 \$ ou plus	2,7 %	0,8 %
	Ne sait pas/Préfère ne pas répondre	14,3 %	17,3 %

Un défi important était de concevoir un questionnaire à l'intention des personnes visées qui permette d'obtenir une bonne appréciation des perceptions qu'elles entretiennent par rapport à leurs compétences et connaissances en matière de fiscalité. On cherchait à connaître leur niveau de confiance par rapport à une utilisation du fractionnement qui leur soit véritablement avantageuse, ce qui suppose une évaluation juste des conséquences fiscales et financières de leurs décisions.

Deux études publiées par la Chaire en 2016 s'intéressent à la question de la littératie fiscale et aux liens entre la littératie fiscale et les caractéristiques personnelles comme le sexe, l'âge, le niveau de scolarité et le revenu²⁵. Le concept de littératie fiscale est assez nouveau. Les auteurs ont retenu la définition suivante :

« La littératie fiscale peut donc être définie comme le fait de disposer des connaissances, des compétences et de la confiance en celles-ci nécessaires à la prise de décisions financières responsables sur le plan fiscal²⁶. »

Le questionnaire développé dans le cadre du présent projet sur le fractionnement ne cherche pas à évaluer directement les connaissances au moyen de questions de type jeu-questionnaire. On cherche plutôt à déterminer dans quelle mesure les personnes visées par le fractionnement du revenu de pension

²⁵ Voir Genest-Grégoire, A., J.-H. Guay et L. Godbout. (2016). « Littératie fiscale : Exploration du concept et bulletin de la population québécoise », Document de travail n° 2016-03, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

²⁶ Voir Genest-Grégoire, A., J.-H. Guay et L. Godbout. (2016), page 4.

ont les compétences requises pour prendre les meilleures décisions pour leur situation. Le questionnaire aborde deux principales dimensions.

La première dimension concerne le rapport que les répondants retraités entretiennent face à la fiscalité. On leur a demandé quel moyen ils utilisent généralement pour produire leur déclaration de revenus puis dans quelle mesure ils connaissent les mesures fiscales qui les touchent directement. La moitié des répondants retraités ont indiqué faire appel aux services d'un professionnel et près du tiers préparent eux-mêmes leurs déclarations à l'aide d'un logiciel de préparation d'impôts. Les autres répondants préparent leurs déclarations eux-mêmes, mais sans l'aide d'un logiciel spécialisé, ou encore font appel à un proche.

En vue de bien cerner la compréhension des retraités en regard du fractionnement du revenu de pension, il faut savoir que 74 % des répondants retraités estiment qu'ils connaissent *très bien* ou *assez bien* les mesures fiscales qui les touchent directement, mais que 26 % estiment qu'ils les connaissent *assez mal* et *très mal*. Qui plus est, en ce qui concerne la dimension de savoir comment les deux conjoints s'acquittent des impôts à payer de chacun, même si le fractionnement du revenu de pension modifie la répartition des impôts au sein du couple de retraités, la moitié (177 sur 364) des répondants retraités soulignent que « chacun paie ses propres impôts ».

Tableau 16 : Sondage auprès de personnes retraitées : Expériences et connaissances (364 répondants) – Approche par rapport à la fiscalité

1. En général, quel moyen utilisez-vous pour produire vos déclarations de revenus ?	○ Fais appel aux services d'un professionnel : 183 répondants ○ Fais moi-même en utilisant un logiciel de préparation d'impôt : 108 répondants ○ Conjoint, ami ou proche s'en charge : 43 répondants ○ Fais moi-même, sans l'utilisation d'un logiciel de préparation d'impôt : 27 répondants ○ Pas produit de déclaration/Pas répondu : 3 répondants
2. De façon générale, dans quelle mesure connaissez-vous les mesures fiscales qui vous touchent directement ?	○ Très bien : 55 répondants ○ Assez mal : 73 répondants ○ Assez bien : 216 répondants ○ Très mal : 20 répondants
3. Si vous ou votre conjoint/conjointe avez des impôts à payer, de quelle façon vous acquittez-vous des impôts à payer de chacun ?	○ Nous payons nos impôts conjointement : 187 répondants ○ Chacun paie ses propres impôts : 177 répondants

La deuxième dimension abordée dans le sondage concerne des mesures fiscales plus spécifiques, incluant le fractionnement du revenu de pension. Quatre mesures fiscales ont été identifiées comme pouvant concerner les participants en tant que retraités. Une question portait donc sur leur connaissance de la mesure fiscale puis, s'ils avaient tenu compte de cette mesure dans le calcul de leurs impôts.

Sur les 364 répondants au sondage, 169 répondants (46 %) ont indiqué qu'ils connaissent *assez mal* ou *très mal* le crédit d'impôt pour les revenus de pension, 167 répondants (46 %) le mécanisme de remboursement de la pension de la Sécurité de la vieillesse pour les contribuables dont le revenu excède

un certain seuil et 140 répondants (38 %) le crédit d'impôt pour les 65 ans et plus (crédit en raison de l'âge).

Le fractionnement du revenu de pension semble être mieux compris que les trois autres mesures : 276 répondants (76 %) ont indiqué connaître *très bien* ou *assez bien* le fractionnement du revenu de pension contre seulement 88 (24 %) ont déclaré le connaître *assez mal* ou *très mal*.

Plusieurs participants au sondage ont répondu « je ne sais pas » lorsqu'on leur demandait s'ils ont tenu compte de chacune des quatre mesures fiscales mentionnées dans le calcul de leurs impôts : 138 répondants (38 %) dans le cas du crédit d'impôt de 2 000 \$ pour les revenus de pension à 63 répondants (17 %) dans le cas du fractionnement. Parmi tous les répondants, 229 ont indiqué avoir utilisé le fractionnement du revenu de pension, 31 répondants ne pas l'avoir utilisé et 41 répondants ont indiqué que cette mesure ne s'appliquait pas à leur situation. D'ailleurs, parmi les 229 répondants qui ont indiqué avoir tenu compte du fractionnement dans le calcul de leurs impôts, ce sont huit personnes sur dix qui considèrent que les moyens qu'ils ont utilisés pour produire leur déclaration de revenus les ont bien renseignés concernant les impacts du fractionnement sur le montant d'impôt à payer par chacun des conjoints et pour le couple globalement.

Tableau 17 : Sondage auprès de personnes retraitées : Expériences et connaissances (364 répondants) – Connaissance et utilisation de quatre mesures fiscales touchant les personnes retraitées

4. Dans quelle mesure connaissez-vous le crédit d'impôt de 2000 \$ pour les revenus de pension ?	☐ Très bien : 115 répondants ☐ Assez bien : 80 répondants	☐ Assez mal : 101 répondants ☐ Très mal : 68 répondants
a. En avez-vous tenu compte dans le calcul de vos impôts à payer ?	☐ Oui : 186 répondants ☐ Non : 12 répondants	☐ Ne sais pas : 138 répondants ☐ Ne s'applique pas : 28 répondants
5. Dans quelle mesure connaissez-vous le crédit d'impôt pour les 65 ans et plus ?	☐ Très bien : 114 répondants ☐ Assez bien : 110 répondants	☐ Assez mal : 91 répondants ☐ Très mal : 49 répondants
a. En avez-vous tenu compte dans le calcul de vos impôts à payer ?	☐ Oui : 180 répondants ☐ Non : 19 répondants	☐ Ne sais pas : 93 répondants ☐ Ne s'applique pas : 72 répondants
6. Dans quelle mesure connaissez-vous la récupération des prestations de la Sécurité de la vieillesse ?	☐ Très bien : 103 répondants ☐ Assez bien : 94 répondants	☐ Assez mal : 105 répondants ☐ Très mal : 62 répondants
a. En avez-vous tenu compte dans le calcul de vos impôts à payer ?	☐ Oui : 131 répondants ☐ Non : 29 répondants	☐ Ne sais pas : 118 répondants ☐ Ne s'applique pas : 86 répondants
7. Dans quelle mesure connaissez-vous le fractionnement du revenu de pension entre conjoints ?	☐ Très bien : 161 répondants ☐ Assez bien : 115 répondants	☐ Assez mal : 64 répondants ☐ Très mal : 24 répondants
a. En avez-vous tenu compte dans le calcul de vos impôts à payer ?	☐ Oui : 229 répondants ☐ Non : 31 répondants	☐ Ne sais pas : 63 répondants ☐ Ne s'applique pas : 41 répondants

3.2.3 Groupe de discussion

Afin d'enrichir les enseignements tirés du sondage en ligne, une rencontre avec un groupe de personnes retraitées a été organisée où il a notamment été question de leurs expériences concernant le choix de recourir ou non au fractionnement du revenu de pension. La rencontre s'est déroulée à la mi-avril, une période tout à fait propice à une discussion sur les impôts.

Les membres d'une résidence privée pour aînés étaient invités à participer à une session d'information concernant « les aînés et l'impôt ». Le groupe était composé de 19 personnes, tout âgées de plus de 65 ans, avec une quasi-parité hommes-femmes. Deux expertes en fiscalité²⁷ présentaient d'abord un survol des principales mesures fiscales touchant les aînés et répondaient aux questions des participants. On a ensuite abordé la question des défis auxquels les aînés pourraient faire face au moment de faire le choix de recourir ou non au fractionnement du revenu de pension.

Les participants ont indiqué que le fractionnement du revenu de pension est un choix parfaitement conscient pour eux, et qu'ils comprennent bien les implications fiscales et financières de ce choix. Le recours au fractionnement leur apparaît tout à fait logique puisqu'il permet des économies d'impôt et le partage des bénéfices en termes de réductions d'impôt à payer pour le couple ne soulève pas d'enjeu particulier. Le plus souvent, les ressources financières des conjoints sont mises en commun de sorte qu'ils s'acquittent conjointement des impôts.

Sauf exception, les personnes rencontrées ont recours aux services d'un professionnel pour faire leurs déclarations de revenus. Ils estiment que les informations fournies par le professionnel sont claires quant aux implications du fractionnement pour chacun des conjoints et pour le couple. Ceux qui font leur déclaration eux-mêmes au moyen d'un logiciel n'ont pas soulevé d'enjeu particulier non plus.

Un participant a souligné le fait que dans la déclaration de revenus du Québec, il est possible pour un conjoint de transférer une partie ou la totalité de son remboursement d'impôt pour payer le solde de son conjoint. Cette possibilité rend plus facile, selon lui, le partage des gains associés au fractionnement. Il a suggéré qu'une telle disposition devrait aussi être offerte dans la déclaration de revenus fédérale. Quant à savoir si la personne responsable de produire leurs déclarations de revenus leur demandait de signer le formulaire T1032 *Choix conjoint visant le fractionnement du revenu de pension*, ils ont répondu par la négative.

²⁷ Il s'agissait de Chantal Amiot et Luce Samoisette, membre du département de fiscalité de l'Université de Sherbrooke.

4. OPTIONS DE POLITIQUES

La présente section met de l'avant quelques suggestions de modifications ou améliorations du fractionnement du revenu de pension de façon à ce que la mesure réponde mieux aux objectifs tout en réduisant certains effets moins désirables.

Rappelons que la mise en place du fractionnement du revenu de pension s'est faite en même temps que la bonification du crédit d'impôt en raison de l'âge. L'objectif de ces changements était d'aider financièrement les retraités et les aînés, en permettant notamment aux pensionnés « de conserver une plus grosse part de leur revenu pendant leur retraite qu'auparavant »²⁸.

Si cet objectif est louable, il faut tout de même tenir compte du contexte de vieillissement de la population, de pénurie de main-d'œuvre vécue ou appréhendée et des exigences qui permettraient d'atténuer voire éliminer certains irritants. Les options politiques présentées ici sont guidées par les considérations suivantes :

- Aider les retraités à conserver une plus grande part de leur revenu ;
- Ne pas créer d'incitatif à une retraite hâtive ;
- Limiter l'avantage fiscal accordé aux bénéficiaires du fractionnement pour des questions d'équité fiscale et de contrôle des coûts pour le trésor public ;
- Corriger le fait que le transfert de revenus de pension est fictif alors que le transfert de charge fiscale entre les conjoints est bien réel ;
- Limiter les interactions avec d'autres mesures fiscales comme le montant pour revenu de pension et la récupération de la pension de sécurité de la vieillesse (PSV).

4.1 Resserrement de certains critères

4.1.1 Ajout d'une condition liée à l'âge

Comme dans la déclaration de revenus fédérale, le fractionnement du revenu de pension est permis dans la déclaration de revenus du Québec, et ce, depuis la mise en place de la mesure fédérale. Par contre, un changement important a été apporté au Québec en 2014 soit celui de fixer à 65 ans l'âge minimal d'admissibilité au mécanisme de fractionnement.²⁹

Ce changement faisait partie des efforts contribuant au retour à l'équilibre budgétaire, mais était aussi justifié par la volonté d'améliorer l'équité du régime fiscal.

« Cette iniquité provient du mécanisme de fractionnement des revenus de retraite entre conjoints qui favorise indûment les particuliers recevant une rente d'un régime de pension agréé (RPA). Certains revenus de retraite, tels que ceux versés par un RPA, peuvent être fractionnés entre les conjoints, quel que soit leur âge, alors que d'autres revenus de retraite provenant, par exemple,

²⁸ Déclaration de l'honorable Jim Flaherty, ministre des Finances, 31 octobre 2006, en ligne : https://www.fin.gc.ca/N06/06-061_1-FRA.ASP.

²⁹ Gouvernement du Québec (2014), Plan budgétaire. Budget 2014-2015, p. A.41 et suiv.

d'un régime enregistré d'épargne-retraite (REER), ne peuvent être fractionnés entre les conjoints avant l'âge de 65 ans.

[...]

Les particuliers qui ont participé à un RPA offert par un employeur, lequel a contribué au régime, sont ainsi avantagés par rapport à ceux qui ont accumulé seuls des revenus de retraite, notamment par l'intermédiaire d'un REER ³⁰. »

Une modification possible serait que le gouvernement fédéral mette en place une limitation similaire pour la mesure de fractionnement du revenu de pension.

En 2015, année la plus récente des Statistiques fédérales sur le revenu, près de 27 % des montants déduits en vertu du fractionnement du revenu de pension l'étaient par des particuliers âgés de moins de 65 ans. Pour avoir un ordre de grandeur de l'impact budgétaire d'un tel changement au fédéral, on peut raisonnablement supposer que ce serait cette même proportion des montants déduits, soit 27 %, qui serait utilisée par les moins de 65 ans advenant une restriction sur l'âge. Il s'agirait possiblement d'une borne inférieure si l'on observe l'effet au Québec lorsque l'admissibilité aux moins de 65 ans a été retirée (tableau 6). En effet, la réduction du coût du fractionnement suite à la limitation selon l'âge a été de plus de tiers³¹.

Quelle serait l'économie pour le gouvernement fédéral d'imposer cette même restriction? La Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS) de Statistique Canada permet d'estimer les effets de restreindre le fractionnement du revenu de pension aux personnes âgées de 65 ans et plus.

La BD/MSPS est un modèle de simulation fondé sur les données de tous les individus et ménages canadiens et permet de calculer les impôts, taxes et transferts à partir de ces données. De plus, elle permet de modifier des paramètres des impôts des particuliers et transferts et de mesurer l'effet de ces changements sur les revenus de l'État (fédéral ou provinces), *toutes choses étant égales*³².

À partir des résultats tirés de la BD/MSPS pour l'année 2017, le coût en impôt sur le revenu fédéral de la mesure de fractionnement du revenu de pension est estimé à 1 488 M\$ en 2017. En comparaison, l'estimation fédérale selon les chiffres publiés dans les rapports sur les dépenses fiscales est de 1 225 M\$. La BD/MSPS surestimerait donc le coût de 21,5 % par rapport à l'évaluation publiée par le gouvernement fédéral. Ceci s'explique par le fait que la BD/MSPS maximise l'utilisation de la mesure de fractionnement de revenu de pension en fonction des données de revenus et des caractéristiques des ménages. Une estimation supérieure du coût était dès lors attendue, car la BD/MSPS ne tient pas compte, notamment, que certains ménages peuvent ne pas recourir au fractionnement du revenu de pension par qu'ils ne connaissent pas l'existence ou qu'ils ne souhaitent pas s'en prévaloir. Malgré l'écart d'évaluation,

³⁰ Idem p. A.43.

³¹ La dépense fiscale est passée de 131 M\$ à 89 M\$ entre 2013 et 2014 soit une baisse de 32 %. Par contre, la dépense fiscale augmente en moyenne de 5,8 % par année depuis son existence. Ainsi, en l'absence de restriction sur l'âge, la dépense fiscale aurait été d'environ 139 M\$ en 2017. Sous cet angle, l'économie générée par la restriction serait de 36 % (139 M\$ comparé à 89 M\$).

³² Pour plus de détails, consultez : Statistique Canada, *La Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS)*, en ligne <<https://www.statcan.gc.ca/fra/microsimulation/bdmsps/bdmsps>>.

l'estimation des effets de changements aux paramètres de la mesure de fractionnement du revenu de pension permet d'établir un ordre de grandeur.

Le tableau qui suit résume les effets en 2017 sur les revenus du gouvernement fédéral et des provinces prises ensemble, excluant le Québec. La limitation du fractionnement du revenu de pension aux personnes âgées de 65 ans et plus entraînerait une économie pour le gouvernement fédéral et pour les provinces. Il n'y a aucune économie au Québec, car ce paramètre s'y applique déjà.

Tableau 18 : **Effet sur les revenus des gouvernements de limiter le fractionnement du revenu de pension aux personnes âgées de 65 ans et plus, 2017** (en millions de \$)

	Effets à l'impôt sur le revenu
Fédéral	430
Total provinces sauf le Québec	215
Québec	0

Source : Calculs des auteurs à partir de la BD/MSPS

Ainsi, les économies en impôt sur le revenu des particuliers pour le gouvernement fédéral estimées au moyen de la BD/MSPS aurait été d'environ 430 M\$ en 2017. Ceci aurait représenté 30 % du coût total du fractionnement du revenu de pension pour cette année. Ce chiffre se compare à l'économie dégagée par le gouvernement du Québec découlant de l'élimination en 2014 de l'admissibilité du fractionnement du revenu de pension aux personnes de moins de 65 ans. L'économie se chiffrerait à environ 215 M\$ pour les provinces, à l'exception du Québec.

4.1.2 Limiter le montant pouvant être transféré

Un autre critère qui pourrait être resserré est celui du montant de revenu de pension pouvant être transféré. Actuellement, il n'y a aucune limite au montant qui peut être transféré, à condition qu'il s'agisse de revenus admissibles au fractionnement.

Une option serait de fixer la limite à 25 000 \$ comme le suggérerait la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. Étant donné qu'il est permis de transférer jusqu'à 50 % du revenu de pension, la limite n'affecterait que ceux et celles qui ont un revenu de pension admissible au fractionnement supérieur à 50 000 \$.

Le tableau 19 montre que 90,8 % des déductions effectuées en vertu du fractionnement du revenu de pension sont inférieures à 25 000 \$. Ainsi, moins de 10 % des ménages qui utilisent le fractionnement seraient touchés par cette limitation. Il est important de noter que la limitation n'élimine pas l'avantage en économies d'impôt découlant du fractionnement; l'avantage est simplement réduit. Le tableau permet aussi de constater que les contribuables qui déduisent plus de 25 000\$ de fractionnement du revenu de pension ont un revenu total moyen avant fractionnement de plus de 163 000 \$.

Tableau 19 : **Montant moyen déduit en vertu du fractionnement du revenu de pension et revenu total moyen par groupe de montants déduits, Déclaration fédérale, Canada, 2017**

Montant de pension déduit en vertu du fractionnement du revenu de pension	Pourcentage des contribuables	Montant déduit moyen	Revenu total moyen du contribuable qui déduit (avant déduction)
10 000 \$ et moins	57,4 %	4 335	58 080
Entre 10 001 \$ et 25 000 \$	33,3 %	16 089	77 247
Plus de 25 000 \$	9,2 %	37 322	163 732
Tous	100,0 %	11 300	74 233

Source : Calculs des auteurs à partir de la BD/MSPS

Note : Rappelons que la BD/MSPS optimise l'utilisation du fractionnement du revenu de pension. Ainsi, le nombre d'utilisateurs de la mesure y est plus élevé que dans la réalité ; dès qu'une économie d'impôts est possible, la mesure sera incluse dans les déclarations de revenus du ménage.

Le tableau 20 présente l'économie en impôt sur le revenu des particuliers découlant de fixer la limite à 25 000 \$. Pour le gouvernement fédéral, l'économie serait d'environ 95 M\$. L'économie serait d'environ 10 M\$ pour le Québec et de 45 M\$ pour les autres provinces.

Tableau 20 : **Effet sur les revenus des gouvernements de limiter à 50 000 \$ le montant de revenus de pension admissible au fractionnement du revenu de pension (ou de limiter à 25 000 \$ le montant déduit en vertu du fractionnement), 2017 (en millions de \$)**

	Effets à l'impôt sur le revenu
Fédéral	95
Total provinces sauf le Québec	45
Québec	10

Source : Calculs des auteurs à partir de la BD/MSPS

4.1.3 Condition liée à l'âge et limitation du montant pouvant être transféré

Les deux resserrements combinés, soit l'ajout d'une condition liée à l'âge et la limitation du montant pouvant être fractionné à 25 000 \$ généreraient une économie d'environ 490 M\$ (33 % du coût) pour le gouvernement fédéral, de 240 M\$ pour les provinces (à l'exception du Québec) et de 10 M\$ pour le Québec.

Il est important de préciser que les effets mesurés ici sont inférieurs à la somme des effets du tableau 18 et de ceux du tableau 20. Le tableau 21 applique d'abord la restriction en lien avec l'âge, puis ajoute la restriction liée à la déduction maximale. Ainsi, dans cet ajout, il n'y a plus d'effet provenant de la restriction de 25 000 \$ pour les personnes âgées de moins de 65 ans, alors qu'on en tenait compte dans le tableau 20.

Tableau 21 : **Effet combiné des deux resserrements de critère pour être admissible au fractionnement du revenu de pension, 2017 (en millions de \$)**

	Effets à l'impôt sur le revenu
Fédéral	490
Total provinces sauf le Québec	240
Québec	10

Source : Calculs des auteurs à partir de la BD/MSPS

4.2 Transformer la mesure existante en un crédit d'impôt

Une autre façon de limiter l'économie d'impôt découlant du fractionnement est de transformer la mesure en crédit d'impôt non remboursable.

Cette proposition s'inspire de la « Baisse d'impôt pour les familles » en vigueur au fédéral en 2014 et 2015. Il s'agissait d'un crédit d'impôt non remboursable offert aux couples avec enfants à charge. Ce crédit était conçu de façon à offrir une économie d'impôt similaire à celle qui aurait découlé du fractionnement du revenu avec le conjoint. Initialement, le gouvernement fédéral envisageait d'avoir recours à un mécanisme de fractionnement similaire au fractionnement du revenu de pension. Afin de permettre aux provinces qui le souhaitaient de ne pas s'harmoniser à l'initiative fédérale, mais aussi de limiter l'économie d'impôt par ménage, le gouvernement a finalement opté pour la mise en place d'un crédit d'impôt.³³

La transformation de la mesure actuelle de fractionnement en crédit d'impôt ouvre un certain nombre de possibilités.

- Le montant maximal de transfert peut être plafonné ;
- L'économie d'impôt possible peut être aussi plafonnée ;
- Le calcul servant à mesurer le montant alloué du crédit ne suppose pas de transfert de revenus dans la déclaration ni de transfert de charge fiscale ;
- Les autres crédits ou autres prestations qui dépendent du revenu net ne sont pas affectés par cette façon de faire ;
- Les provinces peuvent décider ou non d'offrir une mesure semblable.

Transformer la mesure actuelle de fractionnement du revenu en un crédit d'impôt non remboursable (avec des limitations similaires à la mesure actuelle) permettrait de continuer à offrir des économies d'impôts aux ménages de retraités sans interférer avec d'autres mesures. En effet, cette approche ferait en sorte d'imposer un plafond à l'économie d'impôt que les couples pourraient réaliser. Aussi, les interactions du fractionnement avec d'autres mesures disparaîtraient, qu'il s'agisse du remboursement de la PSV, du crédit d'impôt pour revenu de pension, du crédit d'impôt en raison de l'âge ou du montant en raison de l'âge.

En outre, ce changement dans la mécanique d'utilisation du fractionnement du revenu de pension réglerait la question du transfert fictif des revenus de pension dans la déclaration de revenus et du transfert réel de la charge fiscale. En aucun cas un bénéficiaire d'un transfert fictif des revenus de pension ne verrait sa charge fiscale individuelle augmenter sans bénéficier de la réduction de la charge fiscale de son conjoint. S'ajoute alors une simplification administrative, car l'autorisation de fractionnement n'est plus nécessaire.

En utilisant un crédit d'impôt pour le contribuable demandeur plutôt que le mécanisme de déduction/inclusion, des économies substantielles seraient réalisables pour les gouvernements. Les effets pour les gouvernements découlant de la transformation de la mesure de fractionnement du revenu de

³³ Ministère des Finances du Canada (2018), Rapport sur les dépenses fiscales fédérales. Concepts, estimations et évaluations, p. 67.

pension en un crédit d'impôt pour fractionnement de revenu de pension ne sont pas estimés ici. La BD/MSPS permet cependant de calculer l'avantage pour les gouvernements d'éliminer les interactions avec le crédit d'impôt non remboursable pour revenu de pension.

Comme le montre le tableau 22, l'élimination de cette interaction générerait environ 270 M\$ (18 % du coût) de plus en impôt sur le revenu pour le gouvernement fédéral. L'impôt sur le revenu supplémentaire découlant de cette élimination d'interaction avec le crédit pour revenus de pension dans les provinces est quant à lui évalué à environ 60 M\$ tant dans les autres provinces prises dans leur ensemble qu'au Québec.

Tableau 22 : **Effet du fractionnement du revenu de pension sur le coût du crédit pour revenu de pension, 2017** (en millions de \$)

	Effets à l'impôt sur le revenu
Fédéral	270
Total provinces sauf le Québec	60
Québec	60

Source : Calculs des auteurs à partir de la BD/MSPS

Enfin, transformer la déduction pour fractionnement en crédit d'impôt permettrait aussi d'éliminer l'interaction avec le programme de la pension de sécurité de la vieillesse (PSV). Le montant de PSV n'est pas le même pour tous les contribuables; les prestations diminuent pour les contribuables dont le revenu se situe au-delà d'un certain seuil. L'existence du fractionnement du revenu de pension implique un coût supplémentaire pour le gouvernement parce que cela réduit le revenu net de certains contribuables et donc réduit le montant de remboursement des montants de PSV versés aux contribuables plus nantis. On estime que le gouvernement fédéral aurait versé en moins environ 335 M\$ de PSV (ou 22,5 % du coût) si le fractionnement du revenu de pension ne modifiait pas le revenu net des utilisateurs.

Il est important de se rappeler que l'effet total sur les revenus des gouvernements de l'ensemble des propositions de changements à la mesure de fractionnement proposés ici n'est pas égal à la somme des changements présentés individuellement. Diverses interactions possibles entre les paramètres des mesures fiscales touchées peuvent influencer le résultat global.

4.3 Changement administratif

L'actuel fonctionnement du fractionnement du revenu de pension implique un transfert *fictif* de revenu de pension dans la déclaration de revenus, mais un transfert *réel* de charge fiscale. Il pourrait donc arriver qu'un des conjoints ait un solde à payer au moment de produire les déclarations de revenus à cause de ce transfert de charge fiscale. Or, bien que les informations provenant des sondages et des discussions avec des personnes bénéficiant de la mesure suggèrent que les soldes à payer sont payés conjointement, il serait plus intéressant de rendre possible un transfert des soldes d'impôts d'un conjoint à l'autre.

Dans la déclaration de revenus du Québec, il est en effet possible de diminuer un solde à payer d'un conjoint à partir du remboursement attendu de l'autre. Si la mesure de fractionnement n'est pas transformée en un crédit comme proposé à la section 4.2, modifier la déclaration de revenus fédérale pour rendre possible le transfert d'un remboursement d'un conjoint à l'autre, comme au Québec, pourrait en partie réduire l'effet potentiellement négatif associé au transfert réel de charge fiscale.

CONCLUSION

Le fractionnement du revenu de pension introduit il y a plus de dix ans par le gouvernement fédéral est une mesure fiscale simple dans son intention, mais complexe compte tenu de ses interactions avec plusieurs autres mesures fiscales. Cette mesure semble très appréciée par les couples qui y ont droit, car elle leur procure des économies d'impôts. Elle atteint donc l'objectif de faire en sorte qu'il reste davantage d'argent dans les poches des couples de retraités.

Il ressort de sondages effectués que 94 % des répondants âgés de 65 ans et plus connaissent la mesure de fractionnement du revenu de pension (sondage CROP). Puis, parmi les répondants de la FADOQ qui ont utilisé la mesure, ce sont 80 % d'entre eux qui comprennent les effets du fractionnement sur le montant d'impôt à payer par chacun des conjoints et pour le couple globalement. Enfin, selon les CPA, ce ne serait que 70 % de leurs clients pouvant utiliser le fractionnement qui comprennent qu'il s'agit d'un transfert fictif de revenu. Donc, bien que la mesure soit connue, et semble assez bien comprise par les contribuables visés, il reste certainement des situations où un des conjoints est pénalisé en raison d'une mauvaise compréhension de la mesure fiscale et par le fait que les conjoints acquittent séparément leurs impôts. Dans ce cas spécifique, le transfert fictif du revenu de pension jumelé au transfert réel de la charge fiscale s'avère pénalisant. Même si cela n'arrivait que 100 fois parmi les 224 000 contribuables québécois ayant indiqué un revenu de pension transféré dans leur déclaration fédérale, ce serait déjà 100 fois de trop.

Par ailleurs, comme les simulations fondées sur la BD/MSPS indiquent un nombre supérieur d'utilisateurs admissibles au fractionnement du revenu de pension que le nombre réel d'utilisateurs, on peut penser que certains couples renoncent délibérément à utiliser le fractionnement du revenu de pension pour éviter le transfert réel de la charge fiscale entre conjoints.

Le présent cahier de recherche a permis de faire ressortir ou de confirmer la présence de certains effets moins désirables. D'abord, les nombreuses interactions du fractionnement avec d'autres mesures fiscales ajoutent à la complexité au régime d'impôt et peuvent créer des situations non souhaitées, comme d'accorder un crédit pour revenu de pension au conjoint réputé avoir reçu un revenu de pension découlant d'un transfert *fictif* de revenu. D'ailleurs, ce transfert fictif de revenu entraîne un transfert réel de la charge fiscale du conjoint dont les revenus sont plus élevés vers celui dont les revenus sont moindres.

Par ailleurs, le fait d'accorder des diminutions d'impôt aux pensionnés pourrait encourager certains à se retirer du marché du travail ou à réduire leurs heures travaillées, ce qui est peu souhaitable dans le contexte actuel de vieillissement de la population.

La mesure soulève aussi des considérations d'équité fiscale entre les contribuables dans la mesure où le fractionnement accorde un traitement différent aux contribuables de moins de 65 ans selon qu'ils sont bénéficiaires de revenus de retraite ou non. Ceux qui ne bénéficient pas d'une rente d'un régime de pension agréé n'ont pas accès à la mesure de fractionnement.

Enfin, en raison de la conception même de la mesure de fractionnement, les provinces (à l'exception du Québec) n'ont d'autres choix que de s'harmoniser avec le fédéral.

Les options de politiques avancées ici sont guidées par trois principales considérations. D’abord, le remplacement de la mesure actuelle par un crédit d’impôt réduit ou annule la plupart des effets moins désirables de la mesure, notamment en mettant fin aux nombreuses interactions et au transfert réel de la charge fiscale alors que le fractionnement du revenu de pension est un transfert fictif de revenus.

Le fait de fixer un plafond au montant de revenu de pension pouvant être transféré – à 25 000 \$ par exemple – limite la générosité de l’aide et ne pénalise que les retraités les mieux nantis. La simulation effectuée indique que 91 % des contribuables canadiens qui peuvent transférer des revenus de pension en vertu de la mesure de fractionnement ont transféré moins de 25 000 \$ et ceux qui peuvent transférer un montant supérieur auraient un revenu total moyen de plus de 160 000 \$.

Enfin, la proposition de resserrer les critères pour s’assurer de viser la clientèle des 65 ans et plus atteint deux objectifs. D’abord, elle contribue à réduire l’effet sur l’offre de travail, ce qui est souhaitable dans un contexte de vieillissement de la population. Mais plus fondamental, cette proposition élimine les iniquités associées au traitement favorable offert aux conjoints recevant une rente d’un régime de pension agréé (RPA) comparés aux conjoints ne bénéficiant que de montants découlant d’un REER, soit des montants qui ne peuvent être fractionnés avant l’âge de 65 ans.

Le fractionnement du revenu de pension fait partie de l’environnement fiscal au Canada et au Québec, et il s’agit d’une mesure intéressante. Toutefois, il y aurait des avantages à modifier certains aspects de la mesure afin d’améliorer son fonctionnement et mieux cibler sa générosité tout en lui permettant de continuer à atteindre plus équitablement ses objectifs.